



Libertad y Orden

**MINISTERIO DEL TRABAJO**  
**Dirección Territorial de Santander**

**RESOLUCION N°**

**000591**

**30 OCT 2020**

**“Por la cual se decide un Recurso de Apelación”**

La Dirección Territorial de Santander, en uso de sus facultades legales y en especial de las contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Decreto 4108 de 2011, Resolución Ministerial 2143 del 2014 la cual deroga los artículos 1º al 7º de la Resolución 00404 del 22 de marzo de 2012, Ley 1610 de 2013 y demás normas concordantes y con fundamento en los siguientes,

**CONSIDERANDO**

**IDENTIFICACION DEL PROCESO:**

Expediente 7268001-ID14684952 29 DE ABRIL DEL 2019  
 Radicado: 01EE2019716800100002865 2019-03-21

**IDENTIDAD DE LOS SUJETOS PROCESALES:**

**RECLAMADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, con NIT. 890201222-0, con domicilio en la Carrera 35 No. 10-43 Centro Administrativo, Edificio Fase I, Conmutador (57-7) 6337000 Fax 6521777, del municipio de Bucaramanga Departamento de Santander, representada legalmente por el señor **JUAN CARLOS CARDENAS REY**, identificado con c.c. y/o por quien haga sus veces.

**RECLAMANTE O PETICIONARIO: ASOCIACION SINDICAL COLOMBIANA DE SERVIDORES Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**, registro sindical 0005 del 29 de enero de 1998, identificada con Nit. 901006186-7, con dirección en la Calle 52 No. 11-64 Barrio Colombia de Barrancabermeja – Santander, email: [astdemp2014@hotmail.com](mailto:astdemp2014@hotmail.com), [astdempnacional@outlook.es](mailto:astdempnacional@outlook.es), [alejarae@hotmail.com](mailto:alejarae@hotmail.com), representada legalmente por el señor **CESAR ENRIQUE PABON VILLAFANE**, identificado con c.c. 72.171.99 en su condición de presidente nacional y/o por quien haga sus veces.

**I. ANTECEDENTES:**

1. Que como consecuencia de la queja interpuesta en contra del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, allegada a esta Dirección Territorial mediante oficio radicado bajo el consecutivo 01EE2019716800100002865 de fecha 2019-03-21, suscrito por el señor **CESAR ENRIQUE PABON VILLAFANE**, en su condición de Presidente Nacional de la organización sindical **ASTDEMP ASOCIACION COLOMBIANA DE SERVIDORES Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS** – folios 1 a 8- la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación, en ejercicio de sus funciones y atribuciones, profirió el Auto 000767 de fecha 30 de abril de 2019, por el cual ordenó el inicio de las diligencias de averiguación preliminar con el objeto de determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta y recabar elementos de juicio que permitan verificar la ocurrencia de la conducta –presuntos actos atentatorios contra del derecho de asociación sindical – literal C Art. 354 del C.S.T.; actuaciones administrativas comunicadas a los sujetos procesales –folios 10 a 13 y 17-

*EF*

2. Que en cumplimiento al decreto de pruebas, se recaudaron los elementos materiales probatorios considerados pertinentes y conducentes para el objeto de las diligencias de averiguación preliminar – folios 11 a 13 y 16 a 61 y 62 a 91-
3. Que mediante oficio suscrito por el Abogado **ALEXANDER EFRAIN BARBOSA FUENTES**, en su condición de apoderado del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, radicado en esta Dirección Territorial bajo el consecutivo 01EE20197268001000005141 de fecha 2019-05-22, se allegó versión en relación con las actuaciones iniciadas en contra del mencionado municipio –folios 19 a 21-anexos 22 a 29-
4. Que mediante Auto 001189 de fecha 5 de junio del 2019, el funcionario comisionado se dispuso a adelantar las diligencias de acuerdo con la comisión conferida por la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites y comunica las actuaciones tanto a la Fiscalía General de la Nación –Subunidad de delitos de la OIT como al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** –folios 30 a 34-
5. Que el señor **JORGE ENRIQUE RUEDA FORERO**, en su condición de Secretario Administrativo de la Alcaldía de Bucaramanga, allegó a esta Dirección Territorial oficio -*Ref: Asunto y depósito acta de instalación Mesa de Negociación-*, radicado bajo el consecutivo 01083 de fecha 18 de julio de 2019, en el cual manifiesta que presenta algunos comentarios relacionados con el asunto de la referencia –folios 35 a 45- anexos 46 a 52-

Que mediante oficio radicado bajo el consecutivo 01EE2019726800100007646 de fecha 2019-07-25, suscrito por el señor **CESAR ENRIQUE PABON VILLAFANE**, en su condición de Presidente Nacional de la organización sindical **ASTDEMP**, informa que en coadyuvancia por parte de las organizaciones sindicales **AMUPROSES, SINTRENAL, SEPUNISAN filial CSPC, ASERVIP, SINTRAGOBERNACIONES, SINTRAMUNICPALES y SINTRADEPSANDER**, radican queja laboral en contra del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, –folios 53 a 56- anexos folios 57 a 96-

6. Que mediante oficio radicado bajo el consecutivo 05EE2019726800100008816 de fecha 2019-08-28, el señor **JORGE ENRIQUE RUEDA FORERO** en su condición de Secretario Administrativo de la Alcaldía de Bucaramanga, solicitó certificación sobre los trámites que se han adelantado ante el Despacho en relación con la negociación colectiva –folios 99 a 113-, enviándose respuesta por parte de esta entidad con oficio 08SE2019726800100004347 –folio 117- y 08SE2019726800100004492 del 2019-09-12 –folio 128-
7. Culminadas las diligencias de averiguación preliminar y en cumplimiento al inciso segundo del Art. 47 de la Ley 1437 de 2011, se determinó la existencia de méritos para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, por presuntos actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical – Artículo 354 del C.S.T. y Art. 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015 – y en aplicación a los principios que deben regir las actuaciones administrativas, en especial, debido proceso, publicidad, buena fe, se comunicó al investigado tal determinación – folios 118 a 120-
8. Posteriormente se profirió el Auto 002295 de fecha 5 de septiembre de 2019 por el cual se ordenó iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, disponiendo como **CARGO UNICO**: Presuntamente haber vulnerado las disposiciones consagradas en el Art. 2.2.2.4.10. del Decreto 1072 de 2015 en consonancia con lo dispuesto en el Art. 354 del C.S.T., al negarse a negociar, dentro del término legal, el pliego de solicitudes presentado en legal forma por las organizaciones sindicales –folios 121 a 124- Acto administrativo debidamente notificado al investigado conforme a pruebas vistas a folios 125, 126, 131 a 133-
9. Una vez adelantado el trámite previsto en el Art. 47 y ss de la Ley 1437 de 2011, garantizando al investigado el derecho de defensa y contradicción en las etapas procedimentales tales como: descargos -folios 136 a 140-, pruebas allegadas -folios 141 a 154- alegatos de conclusión –folios 210 a 212, ese Despacho previo a la valoración probatoria y al estudio jurídico de los descargos y

Continuación del Resolución "Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

pruebas, profirió la Resolución 001515 de fecha 13 de noviembre de 2019 por medio de la cual decidió el procedimiento administrativo sancionatorio y resolvió **SANCIONAR** al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, por haber vulnerado las disposiciones previstas en el Art. 55 C.P., Decreto 160 de 2014 Art. 11 y Decreto 1072 de 2015 Art. 2.2.2.4.10 en consonancia con lo dispuesto en el Art. 354 del C.S.T., al negarse a negociar, dentro del término legal, el pliego de solicitudes presentado por las organizaciones sindicales, imponiendo multa por valor de \$33.124.640 con destino al SENA -folios 215 a 222-, acto administrativo notificado a los sujetos procesales -folios 223 a 226, 228 a 229 y 239 a 244-

10. Mediante escrito bajo radicado el consecutivo 01EE2019726800100012462 de fecha 2019-12-13, el Abogado **CESAR AUGUSTO CASTELLANOS GOMEZ**, en su condición de apoderado del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, presentó oficio contentivo de Recurso de Reposición y en subsidio el de Apelación -folios 245 a 250- pruebas a folios 251 a 308-
11. Que el Recurso de Reposición fue decidido por la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación y mediante resolución 000126 de fecha 4 de febrero del 2020, resolvió confirmar el fallo primigenio -folios 310 a 313-, acto administrativo comunicado a los sujetos procesales -folios 314 a 317 y 323 a 327-

#### DECISION OBJETO DE RECURSO - folios 215 a 222-

Del presente asunto conoció la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación, una vez verificada la competencia del Despacho para decidir las actuaciones administrativas y previo a efectuar el análisis y ponderación de los supuestos fácticos y jurídicos enunciados por el investigado así como los medios de prueba aportados al proceso, en armonía con lo dispuesto en el Art. 55 de la Constitución Política, Ley 411 de 1997 que aprobó e incorporó el convenio 151 de 1978 de la OIT, Decreto 160 del 5 de febrero de 2014 por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, decreto que fue incorporado al Decreto 1072 de 2015, en el capítulo referente a los sindicatos de empleados públicos que comprende los artículos 2.2.2.4.1. a 2.2.2.4.15, los cuales regulan en la actualidad las negociaciones colectivas entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos, decidió imponer multa al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, por negarse a negociar el pliego de solicitudes dentro del término legal, presentado por la organización sindical ASTDEMP el día 28 de febrero de 2019, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 160 de 2014 y Art. 354 literal C) del C.S.T.

#### DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO -folios 245 a 250-

El recurrente pretende que se revoque íntegramente la resolución 001515 de enero de 2019 y en consecuencia se absuelva al Municipio de Bucaramanga de cualquier condena al respecto.

Manifiesta como motivos de inconformidad, al punto primero, que en el municipio de Bucaramanga existen 9 organizaciones sindicales de empleados públicos de los cuales 8 presentaron pliego de solicitudes, SINTRAGOBERNACIONES, SINTRENAL, SINTRAMUNICIPALES, ASERVIP, ASTDEMP, SINTRADEPSANDER, SEPUNISAN, AMUPROSES.

Que ante el vacío normativo del Decreto 160 de 2014, sobre la forma en que se debe proceder una vez se presentan diversos pliegos de petición, bajo el entendido que es una sola mesa de negociación, el Municipio decidió aplicar las directrices impartidas por el Ministerio del Trabajo y el DAFP mediante circular unificada 100-002 del 6 de febrero del 2019 y que requirió a los sindicatos para que unificaran los pliegos de petición.

Que en cumplimiento a las directrices emitidas requirió a los sindicatos para que unificaran los pliegos de petición, a pesar de que había vencido el plazo máximo para presentarlos unificadamente. La razón por la cual el Municipio no designó dentro de los dos días siguientes a sus negociadores porque en cumplimiento

a las directrices impartidas la presentación de pliegos unificados habilita a los empleadores públicos para que conformen los equipos negociadores y no antes.

Que la negociación sindical distribuye la imposición de cargas que se traducen en obligaciones y deberes a cargo de los sindicatos y los empleadores, de manera que el incumplimiento de los deberes sindicales al no presentar pliegos unificados, no puede dar lugar a las negociaciones, máxime cuando quien impone la sanción ha dictaminado previamente que es la presentación de los pliegos unificados en los términos legales, lo que habilita la siguiente etapa.

Que pese a que el Municipio no recibió pliego unificado a más tardar el 28 de febrero de 2019, se impartió directrices en varias oportunidades para que las organizaciones sindicales unificaran sus pliegos, como se registró en oficio SA 0333 del 6 de marzo del 2019 y oficio 0546 del 12 de abril de 2019, en cumplimiento de propiciar condiciones necesarias para dar inicio a la negociación y que no procedieron las organizaciones a unificar los mismos.

Que no se tuvo en cuenta que a pesar de no haber recibido pliegos unificados en los tiempos señalados en la circular 100-02 instó por escrito en dos oportunidades a las organizaciones sindicales para que unificaran sus pliegos, propiciando por parte de los empleados las condiciones de negociación a pesar del incumplimiento de los deberes de los sindicatos. Tampoco tuvo en cuenta la circular conjunta 100-02 en precedencia donde se establece que el 28 de febrero de 2019 es la fecha máxima para presentar pliegos unificados y una vez presentados, el empleador designa sus negociadores.

Que no es cierto que el Municipio se abstuvo automáticamente de negociar, como se menciona, sino que requirió a los sindicatos para que unificaran sus pliegos, aún de manera extemporánea, y proceder a negociar las condiciones de los empleados públicos.

Como punto segundo, manifiesta que respecto de la acción de tutela, la organización sindical en vez de proceder a unificar pliegos interpusieron acción de tutela postergando aún más el inicio de negociaciones, que la decisión de la juez Cuarta de Familia no fue apelada por el Municipio con el fin de dar continuidad al proceso de negociación y ser respetuoso de los derechos de asociación sindical.

Que en cumplimiento del fallo el Municipio designó mediante Resolución 228 de 2019 los negociadores principales y suplentes e instaló la mesa de negociaciones en las instalaciones de Comfenalco, que los sindicatos no firmaron el acta de instalación de la mesa de negociación y recurrieron la resolución 228 de 2019 e interpusieron el incidente de desacato por el presunto incumplimiento del fallo de la juez.

Que la resolución fue confirmada mediante Resolución 338 de 2019 y se procedió a instalar de nuevo la mesa de negociación, el día 23 de septiembre de 2019, que previo a iniciar las negociaciones, se requirió nuevamente a las organizaciones sindicales para que unificaran sus pliegos, procediendo a conformar una comisión única para ese propósito, con el fin de presentar el pliego unificado a más tardar el 30 de septiembre de 2019.

Que se dio inicio formal a la negociación que tuvo lugar en 9 sesiones de negociación donde se levantaron 9 actas parciales y una adicional donde se firmó el acta final de acuerdos, que el pliego unificado contenía 75 solicitudes de los cuales se lograron 40 acuerdos y una vigencia hasta el 31 de diciembre del 2020, acta final que fue recogida en la Resolución 406 de 2019 por medio del cual se fijaron las condiciones para los empleados públicos del municipio para el año 2019 y 2020.

Que el Municipio de Bucaramanga dio todas las garantías a las organizaciones sindicales e instó para que unificaran los pliegos a pesar de que no los presentaron unificados el 28 de febrero de 2019, conforme lo establece la circular conjunta 100-002, que fue cumplidora de las directrices para la negociación sindical impartidas por el Ministerio del Trabajo y el DAFP, que fue cumplidora del fallo de tutela, que propició garantías de nuevo para la unificación de pliegos y procedió a instalar los pliegos, negoció y llegó a 40 acuerdos de 75 solicitudes planteadas.

Continuación del Resolución "Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

Que se le reprocha al Municipio de Bucaramanga no designar sus negociadores ni instalar la mesa de negociación, dos días después de recibir el pliego del sindicato ASTEDMP, pero que en ningún lado se reprocha a las organizaciones sindicales que deben cumplir con sus deberes de unificación de pliegos, pues solo hasta el 30 de septiembre de 2019, es decir, 8 meses de después de vencerse el plazo según lo establecido en el Art. 11 del Decreto 160 de 2014 y en la Circular Conjunta 100-002, procedieron a cumplir su deber de unificar.

Aporta como pruebas documentales oficio 333 y 345 de 2019 de la Secretaría Administrativa, Resolución 228 de 2019, Actas parciales de negociación, acta final de negociación y Resolución 406 de 2019.

#### DE LA DECISION DEL RECURSO DE REPOSICION –folios 310 a 313-

La Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación previo a efectuar el análisis y ponderación de los supuestos fácticos y jurídicos enunciados por el recurrente, decide mantener incólume la sanción impuesta, habida cuenta que si bien es cierto el 1 de noviembre de 2019 se suscribió, luego de nueve sesiones de diálogo, el acta de acuerdo final por parte de los negociadores de la entidad territorial y las organizaciones sindicales, tuvieron que transcurrir más de 6 meses para que el Municipio de Bucaramanga diera cumplimiento al deber que le asistía de instalar la mesa de negociación. Por otra parte la materialización de la infracción vulneró de manera directa los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, no existiendo en el ordenamiento jurídico ninguna causal que permita eximir de la sanción descrita en la Resolución 1515 de fecha 13 de noviembre de 2019 al Municipio de Bucaramanga, no resultando posible retrotraer los desafortunados efectos que se suscitaron en las aludidas prerrogativas.

#### II. MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE EMERGENCIA SANITARIA

Que se hace necesario señalar que mediante Resoluciones 0784 de fecha 17 de marzo del 2020 por medio de la cual se adoptaron medidas transitorias por motivos de emergencia sanitaria en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional en atención a la aparición del virus SARS-CoV-2, se estableció que no corren términos procesales en todos los trámites, actuaciones y procedimientos de competencia de las Direcciones Territoriales e Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social de este Ministerio, entre otras, así como se dispuso que esta medida implica la interrupción de términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta el Ministerio del Trabajo, modificada por las Resoluciones 0876 de fecha 1 de abril del 2020, 1294 del 14 de julio del 2020.-folios 351 a 363-

Mediante Resolución 1590 de fecha 8 de septiembre del 2020 se decide levantar la suspensión de términos para todos los trámites administrativos y disciplinarios, incluyendo la caducidad, prescripción y firmeza de los actos administrativos no incluidos en la Resolución 1294 del 2020, se reanudaron a partir del día hábil siguiente a la publicación de la resolución, acto administrativo fue publicado tanto en la página web de la entidad como en el Diario Oficial No. 51.432 de fecha 9 de septiembre del 2020 –folios 364 a 366-

#### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO PARA DECIDIR EL RECURSO DE APELACION

##### • DEBIDO PROCESO

Se observa que el procedimiento adelantado para el caso *sub examine*, en virtud de la facultad Ministerial de inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de la normatividad laboral, fue adelantado conforme lo disponen los Artículos 47 y ss de la Ley 1437 de 2011 y concordante con el proceso Inspección, Vigilancia y Control - IVC-PD-02-

SP

En este orden de ideas, se debe precisar que todas las actuaciones surtidas dentro del presente proceso, han girado en torno al cumplimiento de las normas constitucionales y procesales aplicables a la materia, por lo tanto se garantizó al investigado el debido proceso, derecho de defensa y contradicción conforme consta plenamente en el expediente, toda vez que se surtieron las notificaciones y comunicaciones a que había lugar al investigado, otorgando las debidas etapas del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el Art.47 de la ley 1437 de 2011- descargos, periodo probatorio, alegatos de conclusión, al punto de encontrarnos decidiendo los recursos interpuestos por el apoderado del sancionado, según pruebas obrantes en el informativo y detalladas en el acápite de antecedentes.

- **COMPETENCIA FUNCIONAL**

Este Despacho ostenta la competencia para resolver los recursos de segunda instancia interpuestos contra las decisiones proferidas por la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación, conforme a las facultades legales en especial de las conferidas por el Decreto 4108 del 02 de noviembre de 2011, Resolución Ministerial 2143 del 28/05/2014 y atendiendo lo dispuesto en el artículo 74 del C.P.A.C.A - Ley 1437/2011.

- **CASO CONCRETO:**

Habiendo verificado el debido proceso de las actuaciones administrativas, esta instancia en el marco de la facultad de modificar, confirmar o revocar la decisión, procede a efectuar el análisis a los reparos presentados por el apoderado del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, en contra de la Resolución 001515 de fecha 13 de noviembre de 2019 por la cual la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación, decidió **SANCIONAR** a la entidad, con multa de \$33.124.640=, equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del SENA, por negarse a negociar el pliego de solicitudes dentro del término legal de conformidad con el Decreto 160 de 2014 y artículo 354 literal C del C.S.T.

Una vez expuesto lo anterior, se precisa que el sancionado no se encuentra conforme con la decisión adoptada por ese Despacho, básicamente el recurrente es reiterativo en indicar que se dio el cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en la circular conjunta 100-02 del 6 de febrero de 2019 expedida por el Ministerio del Trabajo y el DAFP, en el entendido que ante la pluralidad de organizaciones sindicales es solo una mesa de negociación y un solo pliego de peticiones, aduce que en el Municipio existen 9 organizaciones sindicales de las cuales 8 presentaron pliegos de solicitudes, en razón a ello, manifiesta que a pesar de haberse vencido la fecha máxima para presentar pliegos unificados, esto es, el día 28 de febrero de 2019, la entidad requirió en varias oportunidades a los sindicatos para que unificaran el pliego y considera que acorde con las disposiciones de la circular conjunta, este un requisito indispensable para que se habilite la siguiente etapa en el proceso de negociación, motivo por el cual, aduce que ante el vencimiento del plazo para que las organizaciones sindicales dieran cumplimiento a la unificación del pliego, es la razón por la cual no se designó dentro de los dos días siguientes a sus negociadores y cinco días después para dar inicio a las negociaciones.

En virtud de lo expuesto, es necesario indicar que el propósito de la circular conjunta a la que hace mención el recurrente, no es la de modificar lo dispuesto en el Decreto 160 de 2014 compilado en el Decreto 1072 de 2015, es impartir lineamientos orientados a instruir sobre determinados asuntos de su competencia que para el presente caso corresponde al proceso de negociación colectiva con las organizaciones sindicales de empleados públicos –folios 28 y 29-, haciendo alusión a la suscripción del Pacto por el Trabajo Decente - que tiene como propósito incentivar la empleabilidad, promover el acceso a la protección social, velar por el cumplimiento y respeto por los derechos de los trabajadores colombianos y fortalecer el diálogo social, estableciéndose como uno de los componentes del Pacto afianzar la concertación y el respeto por la actividad sindical y atender buenas condiciones laborales y relaciones con los trabajadores al servicio del Estado en el marco de la legalidad y la responsabilidad fiscal-, y se indica que en desarrollo de ese Pacto, el Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales de empleados públicos iniciarán en el mes de marzo el proceso de negociación colectiva, por lo tanto, la circular conjunta no abolió la norma citada, por el contrario, en ella se

## Continuación del Resolución "Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

indica que la negociación debe adelantarse siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto 1072 de 2015, es decir, ratifica los requerimientos ya fijados por las normas.

Ahora bien, tanto el Decreto 160 de 2014 como la mencionada circular conjunta hacen mención a una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública, es decir, indica que "en caso de pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos, se deben propiciar condiciones con el fin de que se integren solicitudes y concurren en unidad de pliego", esto con el objeto de facilitar el proceso de negociación colectiva y la circular unificada " invita a los empleadores públicos a adelantar un diálogo constructivo con las organizaciones sindicales que propicien un mejoramiento de las condiciones laborales de los servidores públicos"

De la lectura del texto del Decreto 160 de 2014 así como de los lineamientos expuestos en la circular conjunta antes referida, se puede concluir que en ninguna parte se establece que ante la imposibilidad del formalismo de unificación de solicitudes por parte de las organizaciones sindicales se habilite a los empleadores públicos para negarse a negociar o para que se sustraigan del deber legal de dar inicio a la negociación colectiva en los términos y condiciones dispuestos en la ley, en aplicación al principio general de interpretación jurídica según la cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete, no es de recibo que el apoderado de la entidad pública MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, argumente que la unificación del pliego de solicitudes es un "requisito indispensable para que se habilite la siguiente etapa de negociación", no resulta viable deducir reglas que contrarían el texto del Decreto 160 de 2014, por lo tanto, los argumentos del recurrente no están llamados a prosperar, toda vez que la negociación colectiva es una garantía de rango constitucional y es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Es importante señalar que no se está desconociendo las condiciones y requisitos para la comparecencia sindical a la negociación acorde con lo dispuesto en el Decreto 160 de 2014 compilado en el Decreto 1072 de 2015 así como tampoco los lineamientos emitidos en la circular conjunta mencionada anteriormente, es deber de las organizaciones sindicales procurar por la unificación de los pliegos de solicitudes; lo que se discute es que el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA impuso de manera obligatoria a las organizaciones sindicales como requisito indispensable unificar el pliego de solicitudes ante la pluralidad de organizaciones sindicales como condición para instalar e iniciar la negociación colectiva, conforme se desprende tanto de lo alegado en recursos como de los medios de prueba arrojados al proceso por parte del Municipio de Bucaramanga (cd), en los cuales se evidencia que las organizaciones sindicales, entre ellas, ASTEDMP presentó al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA pliego de solicitudes el día 28 de febrero del 2019 y a folios 251 a 253 reposan comunicaciones de fecha 12 de abril de 2019 y 6 de marzo de 2019, suscritos por el señor JORGE ENRIQUE RUEDA FORERO, en su condición de Secretario Administrativo (e), en los cuales se indica y se reitera a las organizaciones sindicales entre ellas, ASTEDMP, que la *Alcaldía de Bucaramanga no puede dar inicio a las negociaciones, hasta tanto no se cumpla con el lleno de requisitos que el DECRETO impone* " haciendo referencia a la unificación del pliego de solicitudes, restringiendo con su postura el derecho de asociación sindical y la garantía constitucional a la negociación colectiva imponiendo barreras formales que dificultaron y extendieron a su arbitrio la instalación de la mesa de diálogo en los términos señalados en la ley, poniendo en peligro el interés colectivo tutelado de la negociación colectiva perturbando el derecho de concertar las condiciones de empleo permitidas dentro del orden jurídico.

La Ley 411 de 1997 por medio de la cual se aprobó el "Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", adoptado en la 64 reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, fue reglamentada por el Decreto Nacional 160 de 2014, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, decreto que a su vez fue compilado en el Decreto 1072 de 2015, consagra los términos y las etapas de la negociación del pliego de solicitudes que son establecidos por el legislador en aras de salvaguardar los derechos de las organizaciones sindicales y garantizar una negociación colectiva en un tiempo prudencial y no quedar el proceso de negociación de manera indefinida o al arbitrio del empleador, entendiendo la negociación como un instrumento para regular aspectos relevantes de las relaciones laborales en diversas materias y conforme a las condiciones que imponga la ley.



Se tiene entonces que un proceso de negociación colectiva que debió adelantarse en el mes de marzo del 2019, de acuerdo con los términos y las etapas de negociación señalados en el Art. 11 del Decreto 160 de 2014 y Art. 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015 y de conformidad con la presentación del pliego de solicitudes presentado por parte de las organizaciones sindicales, entre ellas, ASTDEMP al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA el día 28 de febrero del 2019 (prueba allegada en medio magnético cd), solo fue posible iniciarla hasta el día 23 de septiembre de 2019 fecha en la cual se suscribió el Acta de instalación e iniciación de la negociación –folios 141 a 146-, mediando orden de instalación de la mesa de negociación colectiva con las organizaciones sindicales según fallo de Tutela proferido por el Juez Cuarto de Familia, Rad. 68001-31-10-004-2019-00158-00 de fecha 26 de junio de 2019 –folios 57 a 79- e incidente de desacato de fecha 16 de septiembre de 2019 mediante el cual se sancionó al Dr. JORGE ENRIQUE RUEDA FORERO, Secretario Administrativo de la Alcaldía de Bucaramanga y al Ing. Rodolfo Hernández Suarez en calidad de Alcalde del Municipio, que posteriormente, el día 25 de septiembre de 2019, se revocó la medida por encontrarse superado el hecho que dio origen al mismo –folios 147 y 148-

Es pertinente mencionar que es obligación de los funcionarios públicos acatar y cumplir las disposiciones que en materia de negociación colectiva se han proferido, garantizando el derecho de los trabajadores a la libertad sindical, de asociación sindical así como a la negociación colectiva, conforme se ha pronunciado la Corte Constitucional:

*"(..) Así pues, conforme lo ha señalado la Corporación, "tanto en los instrumentos internacionales como en la propia Carta Política se otorga una protección especial a la libertad sindical y el derecho de asociación sindical y se consagra la garantía de que su ejercicio no puede ser limitado o impedido por la intervención de las autoridades, o indebida injerencia del Estado o restricción indebida de la legislación que afecte el núcleo esencial de estos derechos"<sup>1</sup>.*

*El derecho de asociación sindical mantiene fuertes vínculos con otros derechos de índole constitucional, como acontece con el derecho de negociación colectiva que, de acuerdo con la Corte, le es "consustancial", por cuanto "le permite a la organización sindical cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses comunes de sus afiliados", relación que no soslaya las diferencias existentes entre uno y otro, pues "el derecho de asociación persigue asegurar la libertad sindical, mientras que el de negociación colectiva se constituye en un mecanismo para regular las relaciones laborales", a lo cual se suma que "mientras que el derecho de asociación sindical es de naturaleza fundamental, el de negociación colectiva prima facie no tiene ese carácter, aunque puede adquirirlo cuando su vulneración implica la amenaza o vulneración del derecho al trabajo o asociación sindical"<sup>2</sup>*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la asociación sindical como, una "garantía de naturaleza fundamental calificado como un derecho subjetivo de carácter voluntario, relacional e instrumental. No se agota en la posibilidad de crear organizaciones de trabajadores o empleadores, sino que comporta igualmente el derecho de vincularse a aquella organización que represente e interprete más fielmente los derechos y los intereses de cada individuo y comporta, además su real y efectivo ejercicio el cual se materializa a través de la negociación colectiva concretándose así su carácter instrumental"

En ese sentido, se advierte que si bien es cierto a folios 297 a 308 se registra Acta de Acuerdo final de fecha 1 de noviembre de 2019, suscrita entre las diferentes organizaciones sindicales, entre ellas, ASTDEMP y los representantes del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, –folio 308-, quedó demostrado que solo después de seis meses de presentado el pliego de peticiones la entidad pública aquí enjuiciada dio cumplimiento al deber de instalar la mesa de negociación extendiendo los términos y las etapas de negociación dispuestos por el legislador en el Art. 11 del Decreto 160 de 2014 compilado en el Art. 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015.

En consecuencia, una vez valoradas las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso así como efectuado el análisis jurídico de los descargos, acorde con lo consagrado en la Constitución Política Art. 55, Ley 411 de 1997 que aprobó e incorporó al ordenamiento jurídico interno el Convenio 151 de 1978 de la OIT,

<sup>1</sup> Sentencia C-466 de 2008.

<sup>2</sup> Sentencia C-063 de 2008



Continuación del Resolución "Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

Decreto 160 del 5 de febrero de 2014 por el cual reglamenta la ley 411 de 1997 incorporado al Decreto 1072 de 2015, así como apoyado en la circular conjunta 100-02 de fecha 6 de febrero de 2019 proferida por parte del Ministerio del Trabajo y el DAFP, concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicación 11001-03-06-0002017-00078 (2339), concepto jurídico del Ministerio de Trabajo, conforme se evidencia en el fallo primigenio visto a folios 216 a 222 se determinó que el Municipio de Bucaramanga vulneró con su conducta los bienes jurídicos tutelados por el legislador –el derecho de asociación sindical y negociación colectiva-, por lo tanto, se hizo acreedora a la sanción ya conocida por los sujetos procesales.

Advirtiendo que esta instancia procesal no evidencia medios de prueba que lleven al convencimiento de este Despacho del cumplimiento por parte del sancionado a las obligaciones contenidas en las normas objeto de reproche así como que los argumentos expuestos que fueron objeto de análisis no conllevan a variar la decisión inicial por encontrarse el fallo ajustado a derecho, esta instancia ratifica lo decidido por el *a quo* y en consecuencia se decide NO REVOCAR la Resolución 001515 de fecha 13 de noviembre de 2019.

Por último es de señalar que en materia laboral se protegen los intereses jurídicos tutelados de acuerdo con el artículo 53 de la C.N. y las demás normas legales que los establecen; con base en ellos, lo que se busca proteger es que no se menoscaben aquellas normas de índole laboral por parte de los destinatarios de los procesos sancionatorios ejerciendo en la mayoría de los casos acciones correctivas mediante la imposición de multas.

De tal forma, se considera por parte de este Despacho, que los funcionarios del Ministerio del Trabajo en el ejercicio de sus funciones ostentan facultades administrativas especiales y una facultad como autoridad de policía, administrativa general y permanente, en este caso la Dirección Territorial de Santander, debe ceñirse a las orientaciones generales y del procedimiento administrativo general, pues bien, la OIT en su documento "A Tool Kit for Labour Inspectors", indica como propósito de los inspectores de trabajo "el cumplimiento de todas las normas de protección laboral, así como desarrollar las relaciones laborales en una forma ordenada y constructiva.", ello es armónico con el contenido del artículo 3 del Convenio 81, artículos 22 y 6 del Convenio 129 de la OIT.

Así las cosas, con fundamento en el derecho al debido proceso que le asiste a las partes, así como del principio administrativo de responsabilidad de las decisiones de la administración, previstos en el artículo 3 del CPACA, el Despacho al amparo del principio de la Buena Fe del artículo 83 de la Constitución Política, y en armonía con la estrategia global de la OIT que ampara las disposiciones objetivas procede a confirmar la Resolución 001515 de fecha 13 de noviembre de 2019.

Por último, es preciso señalar que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 201 la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 se creó el FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA, CONTROL Y GESTIÓN TERRITORIAL – FIVICOT y según las directrices emanadas de la Dirección de Inspección Vigilancia Control y Gestión Territorial de este Ministerio en la ciudad de Bogotá D.C. mediante memorando radicado 08SI202033000000000098 del 3 de enero de 2020, los pagos por concepto de sanciones impuestas por violación a las disposiciones relativas a la condiciones de trabajo con fecha de ejecutoria posterior al primero de enero de 2020 deberán ser consignadas con destino al FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA, CONTROL Y GESTIÓN TERRITORIAL – FIVICOT.

En consecuencia, y dado que la fecha de ejecutoria del acto administrativo primigenio se surte posterior al primero de enero del 2020, es necesario proceder a modificar el acto administrativo cuestionado, Resolución 001515 de fecha 13 de noviembre de 2019, pero sólo para efectos de ajustar el destino de la multa impuesta, configurándose una corrección formal y no sustancial al fallo recurrido que no dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión ni revivirá los términos legales para demandar el acto, en razón a ello, es procedente dar aplicación al Art. 45 de la Ley 1437 de 2011. que reza:

J.P.

*"(..) **ARTÍCULO 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES.** En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda (..)"*

En mérito de lo expuesto, **LA DIRECCION TERRITORIAL DE SANTANDER DEL MINISTERIO DEL TRABAJO,**

#### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** la Resolución 001515 de fecha 13 de noviembre de 2019 y 000126 de fecha 4 de febrero del 2020, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia, advirtiendo que se hace necesario corregir el destino de la multa configurándose una corrección formal y no sustancial al fallo recurrido, según los términos expuestos en la parte considerativa de esta resolución, en consecuencia se procede a modificar el **ARTICULO PRIMERO** de la Resolución 001515 de fecha 13 de noviembre de 2019, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR** al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, identificado con NIT. 890.201.222-0, con domicilio en la Calle 35 No. 10-43 de la ciudad de Bucaramanga Departamento de Santander, representada legalmente por el señor **MANUEL FRANCISCO AZUERO FIGUEROA**, y/o por quien haga sus veces, con multa en 966,578348 UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO VIGENTE ( \$34.270 UVT) equivalente a **TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS MCTE (\$33.124.640,00)**, equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino al **FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL – FIVICOT**, por negarse a negociar el pliego de solicitudes dentro del término legal de conformidad con el Decreto 160 de 2014 y artículo 354 literal c) del C.S.T., de conformidad a la parte motiva de este proveído.

*El pago el pago correspondiente a la multa impuesta, deberá ser consignado únicamente a través del botón banner PUNTO VIRTUAL – Pagos Electrónicos (PSE) del sitio web del BANCO AGRARIO (<https://www.bancoagrario.gov.co/Paginas/default.aspx>), en la Cuenta denominada DTN - OTRAS TASAS MULTAS Y CONTRIBUCIONES NO ESPECIFICADAS ENTIDADES, con número 300700011459 y código de portafolio del Ministerio del Trabajo 377, identificando como concepto de pago el número y año de Resolución que impone la multa y señalando que corresponde al Fondo para el Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia, Control del Trabajo y la Seguridad Social (FIVICOT).*

*Copia del comprobante de pago deberá remitirse de manera inmediata a su realización, a esta Dirección Territorial al correo electrónico [dtsantander@mintrabajo.gov.co](mailto:dtsantander@mintrabajo.gov.co) y a las siguientes direcciones de correo electrónico del Grupo de Tesorería del Ministerio del Trabajo, [mmosquera@mintrabajo.gov.co](mailto:mmosquera@mintrabajo.gov.co) y [mcgarcia@mintrabajo.gov.co](mailto:mcgarcia@mintrabajo.gov.co).*

*Se advierte que en caso de no realizar la consignación de los valores de la multa en el término de quince (15) días hábiles posteriores a la notificación del presente acto administrativo, se cobrarán intereses moratorios a la tasa legalmente prevista, correspondiente la rata del doce por ciento (12 por 100) anual, desde el día en que se hagan exigibles hasta aquel en que se verifique el pago conforme a lo señalado en el Artículo 9 de la Ley 68 de 1923 y se dará inicio a los diferentes procesos de cobro conforme a la Ley".*

**ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR** el contenido de la presente providencia al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, identificada con NIT. 890.201.222-0 representada legalmente por el señor **JUAN**

Continuación del Resolución "Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

**CARLOS CARDENAS REY**, identificado con c.c. 91230309 de Bucaramanga y/o por quien haga sus veces, con dirección en la Calle 35 No. 10-43 de Bucaramanga, Santander, al apoderado del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, Abogado **CESAR AUGUSTO CASTELLANOS GOMEZ**, con TP 259.620 del C.S. de la J con dirección en la Calle 35 No. 10-43 Centro Administrativo Edificio Fase I, Carera 14 No. 34-52 Edificio Fase II, conmutador (57-7) 6337000 Fax 6521777 de Bucaramanga, Santander (poder a folio 152), advirtiéndoles que con la presente queda agotada la vía gubernativa y solo proceden las acciones ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, si se dieran los presupuestos legales para ello y al reclamante **ASTDEMP ASOCIACION SINDICAL COLOMBIANA DE SERVIDORES Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**, con registro sindical 0005 de fecha 29 de enero de 1998, Nit. 901006186-7, representada legalmente por el señor **CESAR ENRIQUE PABON VILLAFÁÑE**, en su condición de Presidente Nacional ASTDEMP, y/o quien haga sus veces, con dirección en la Calle 52 No. 11-64 Barrio Colombia de Barrancabermeja Santander y a los correos electrónicos [astdemp2014@hotmail.com](mailto:astdemp2014@hotmail.com), [astdempnacional@outlook.es](mailto:astdempnacional@outlook.es), [aleiarae@hotmail.com](mailto:aleiarae@hotmail.com) (ver folio 8 acápite de NOTIFICACIONES), advirtiéndoles que en su caso se encuentra en firme el fallo inicial y solo proceden las acciones ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo si se dieran los presupuestos legales para ello.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bucaramanga, a los

**30 OCT 2020**  
**FRANCISCO ANTONIO PLATA JAIMES**

Director Territorial Santander

Proyectó: Clara P.  
Revisó/modificó: F Plata  
Aprobó: F. Plata Jaimes