

## **NEGOCIACION COLECTIVA - Derecho de los empleados públicos / DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA - Límites**

Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, en la medida en que pueden formular peticiones sobre las condiciones del empleo. No obstante, el ejercicio de ese derecho no es pleno, pues, en los términos del artículo 416 C.S.T., las asociaciones sindicales de empleados públicos no están habilitadas para presentar pliegos de peticiones ni para celebrar convenciones colectivas... De modo que, en principio, pueden concertarse las condiciones del cargo de los empleados públicos, sin que eso signifique que el Estado pierda la potestad para fijarlas unilateralmente. Se trata de que el Estado garantice espacios de concertación en los que puedan participar las asociaciones sindicales o cualquier otro tipo de asociación que agremia a los funcionarios públicos.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 55 / LEY 411 DE 1997 - ARTICULO 7 / LEY 411 DE 1997 - ARTICULO 8 / DECRETO 1092 DE 2012

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, consultar: Corte Constitucional, sentencias C-1234 de 2005, MP. Alfredo Beltrán Sierra y C-377 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero.

## **NEGOCIACION COLECTIVA - Participación de los representantes de los empleados / DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA - Su ejercicio se garantiza con la participación de los representantes de los empleados / DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA - No se vulnera por desacuerdos entre los negociadores o empleados**

La complejidad de este tipo de procesos enseña que la negociación deba realizarse con los representantes de los empleados que reclaman la mejoría de las condiciones laborales. La representación de los empleados está garantizada con la participación de los dignatarios en el proceso de negociación, pues se supone que los representantes llevan a la mesa de negociación las peticiones previamente concertadas entre los servidores. De hecho, así lo dispuso de manera clara el artículo 7 del Decreto 1092 de 2012, cuando establece que los empleados agremiados deberán designar a los negociadores, que son los voceros ante las autoridades competentes de atender las reclamaciones laborales. Es frecuente que en este tipo de procesos se presenten desavenencias entre los propios negociadores o entre los mismos empleados. Empero, eso no significa que el proceso de negociación esté viciado o que se vulnere el derecho de negociación colectiva. El derecho de negociación queda protegido si se permite a los negociadores exponer fórmulas de arreglo.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1092 DE 2012 - ARTICULO 7

## **NIVELACION SALARIAL - Funcionarios y empleados de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación / DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA - No se vulnera por inconformidades de algunos funcionarios y empleados con el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012**

Es cierto que, en el sub lite, el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012, que, en general, estableció los parámetros para solucionar el conflicto relacionado con la nivelación salarial, no fue suscrito por el Fiscal General de la Nación, ni por el representante de los empleados de dicha fiscalía, ni por el representante de los empleados de los juzgados civiles, ni por el representante de los empleados de

los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, ni por el representante de los empleados de los juzgados administrativos y tampoco por el representante de los fiscales. Empero, eso, per se, no vicia el procedimiento de negociación que finalmente permitió la solución concertada del conflicto suscitado entre el gobierno nacional y los empleados y funcionarios de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación... No obstante, ninguna irregularidad se presenta por el hecho de que en el acuerdo no se consignaran las inconformidades de un grupo de funcionarios y empleados judiciales... con el contenido del Acuerdo del 6 de noviembre de 2012.

**NEGOCIACION COLECTIVA - Finalidad / NEGOCIACION - Concepto / DERECHO A LA NEGOCIACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS - Garantía / NEGOCIACION COLECTIVA - Procedimiento / NEGOCIACION COLECTIVA - Nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación / NIVELACION SALARIAL - Ley 4 de 1992**

La finalidad de los procesos de negociación, se repite, es la suscripción de un acuerdo o de un punto de convergencia que permita dar solución definitiva al conflicto laboral. Es común que en los procesos de negociación existan acuerdos y desacuerdos. Justamente la existencia de diversas posiciones frente a un conflicto colectivo de tipo laboral permite que las partes se sienten a discutir sus diferencias para que se propongan fórmulas concretas de arreglo. Negociar es tratar un conflicto en procura de la mejor solución, pero la negociación no implica que deban suscribirse tantos acuerdos como posiciones existan frente a determinado conflicto, pues, de lo contrario, ninguna negociación habría. Siendo así, para garantizar el derecho de negociación de los empleados públicos (que aquí se invoca vulnerado), bastaba con que se permitiera a los representantes de los empleados judiciales exponer sus argumentos, sin que eso significara que todas las propuestas que expusieran debieran acogerse o que debieran llevarse a la mesa técnica para que las adoptara. Esa mesa técnica tenía como única finalidad la de definir, conforme con la Ley 4 de 1992, la distribución de los dineros destinados a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación. En otras palabras: que se presentaran diferencias en el proceso de negociación no quiere decir que el proceso no se haya ejecutado conforme con las reglas establecidas en el Decreto 1092 de 2012, que reglamentó los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997, que, precisamente, adoptó las recomendaciones previstas en los convenios 151 y 154 de la OIT para solucionar conflictos con las organizaciones de empleados públicos... no se vulneró el derecho de negociación colectiva porque a la parte aquí demandante se le garantizó la participación en el proceso de negociación, que culminó con la expedición del Acuerdo del 6 de noviembre 2012. En ese acuerdo quedaron plasmadas las bases generales que luego permitió la conformación de la mesa paritaria para poner fin al conflicto de nivelación salarial.

**FUENTE FORMAL:** LEY 4 DE 1992 / LEY 411 DE 1997 - ARTICULO 7 / LEY 411 DE 1997 - ARTICULO 8 / DECRETO 1092 DE 2012

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-25-000-2012-01675-01(AC)**

**Actor: ROSSE MAIRE CEPEDA**

**Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por los apoderados judiciales del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra la sentencia del 18 de diciembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F en Descongestión, que dispuso:

**“PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de los señores **ROSSE MAIRE MESA CEPEDA, PATRICIA VICTORIA MANJARRES BRAVO, ALICIA AREVALO BOHORQUEZ, GLORIA MERCEDES JARAMILLO VASQUEZ, JANETT PEDRAZA GARCÍA, ALBA LUCIA BECERRA AVELLA, OSCAR DOMINGO QUINERTO ARGUELLO, GLORIA DORIS ALVAREZ GARCIA, LUZ MARINA LESMES PIÑEROS, JORGE VLADIMIR PAEZ AGUIERRE, GEOVANNY HUMBERTO LEGRO MACHADO, MERY CECILIA MORENO AMAYA, GUSTAVO ENRIQUE LANZA RODRIGUEZ, JOSE JOAQUÍN CELY PÁEZ, OMAR EDGAR BORJA SOTO, JOSÉ ELVER MUÑOZ BARRERA, LUÍS OCTAVIO MORA BEJARANO, AURA PATRICIA LARA OJEDA, OLGA CECILIA HENAO MARÍAN, YANIRA PERDOMO OSUNA, MARCELA INÉS HERRERA TORO, LUZ DARY AVILA DAVILA, MARTHA ISABEL CRUZ SOTELO, LUZ MYRIAM ESPEJO RODRIGUEZ, ANGELA MARÍA ARBELÁEZ CORTÉS, LUISA NATALIA GERRERO OCHOA, NATALIA ORDOÑEZ DÍAZ, ALVARO TORRES ALVEAR, ANA ELSA AGUDELO AREVALO, GLORIA CARMENZA PAEZ PALACIOS, FERNANDO ARIAS GARCÍA, FREDY ALFONSO JAIMES PLATA, CAMILO AUGUSTO BAYONA ESPEJO, JESUS ORLANDO PARRA Y MOISES RODRIGO MAZABEL PINZON**, en su calidad de Jueces Administrativos de los Circuitos Judiciales de Bogotá, Tunja y Florencia, **PATRICIA MENDEZ BERNAL, CARMEN ROSA MORA S., YOLANDA VALDERRAMA M, WILLIAM A. BELLO, LUCERO GÓNZALEZ, JORGE ALBERTO ROA S., CARLOS DIEGO ROSO PEÑA, NANCY STELLA MARROQUÍN CABRERA, OLMEDO GUZMÁN B., OMAR ALBÁN PEÑA, DARIO DÁVILA VELANDIA, JAIRO ADRIAN VARGAS, GLORIA ISABEL FLÓREZ D.** en su calidad de funcionarios y empleados de la unidad de fiscalías de Soacha - Cundinamarca, **DALILA QUIROGA LÓPEZ, SONIA ROCÍO MARTÍNEZ ALVAREZ, CAROLINA IVETTE CABEZAS LEAL, CLARA INÉS TRUJILLO ALVARADO, ANA TULIA HERNÁNDEZ, MARCO A BARBOSA PASTRANA, JENNY LORENA PÉREZ, ADRIANA CORTES R., ANA BEATRIZ ACEVEDO ÁNGEL, SANDRO QUEVEDO, ANA DEYANIRA PARADA HERNÁNDEZ, HÉCTOR OLIVARES CASTILLO, BERTILDA GONZÁLEZ, LUZ ELENA RUBIANO Q., JOSÉ MARTIN SANABRIA LOZANO, ERNEY RODRÍGUEZ, JAVIER MOYANO LOZADA,**

RICARDO BELTRÁN, MARIO FERNANDO LEÓN M., JAIRO M. NIÑO, ALFREDO URREGO, MANUEL A. NOVOA, BLANCA NOVOA, FANNY REYES VILLALBA, ANA MATILDE LUENGAS CASTAÑEDA, MYRIAM JARAMILLO RAMOS, MARLENY MANCERA MORALES, ALEXANDER HURTADO MORA, MARÍA CECILIA GÓMEZ, SERGIO GARZÓN RICO, ANDREA MARIÑO MEJÍA, DANIEL TOBÓN APARICIO, ANA MARÍA MUÑOZ C., MARCELA URIBE A., LUIS ALBERTO MUÑOZ, FLOR MIRIAM FERNÁNDEZ, LUZ ESPERANZA MEDINA, ANDRÉS MARTÍNEZ PARRA, LUISA FAJARDO, ROSALBA RAMOS, DANTE RODRÍGUEZ DA SILVA, UBALDO GUERRA S., ÁLVARO MUÑOZ R., CAMILA MOROS VELAZCO, HÉCTOR DARÍO ROZO JIMÉNEZ, ALEXANDRA SÁNCHEZ, SANDRA MARCELA MURCIA M., ELIZABETH FRANCO REYES, YOLIMA ROCIO CARRILLO PEÑA, DANIEL GOYENECAE MONTENEGRO, CESAR E. BECERRA, EFRAÍN TOVAR RODRIGUEZ, CLARA EUGENIA AMAYA, MARTHA L. DÍAZ L., GLORIA M. GÓMEZ, GERMÁN AGUDELO, CESAR RODRÍGUEZ, VIVIANA DURAN SERRANO, KEILLY PÉREZ, CARLOS SÁNCHEZ M., NANCY PÉREZ PEÑALOZA, SONIA ESTELLA CHAPARRO MARTÍNEZ, MARÍA ANGÉLICA CALDERÓN, MARÍA DEL CARMEN MORA, ALICIA CAMACHO G., MANUEL ANTONIO APONTE, LUISA FERNANDA CASTAÑO, REINALDO SOLORZANOS, GERMAN VARGAS BENAVIDES, LUZ ENIT SIERRA CASTIBLANCO, RICARDO CALDERÓN RODRÍGUEZ, FLOR ISaura CRISTANCHO GALLO, ROSA V. TIBADUIZA M., JAIME CRUZ BRAVO, JESÚS ANTONIO VALENCIA, CARLOS ORLANDO COBOS MACÍAS, MARTHA HURTADO G., YOLANDA CASTILLO BARRERO, JOAQUÍN FERNÁNDEZ DE CASTRO ORTIZ, FLADY UBALDO SIERRA S., JUAN MIGUEL TORRES, MARTHA LUCIA PINZÓN, ANA MERIE CARRILLO, HARLEY CESPEDES, MARTHA BOLÍVAR BOTERO, MARÍA EUGENIA MELO C., MARÍA ELIZABETH VARGAS FRANCO, FLOR ALBA PULIDO R., NELSON EDUARDO RODRÍGUEZ, LUISA FERNANDA CASTELLANOS, JOSÉ IVÁN CARO GÓMEZ, SHIRLEY ARDILA MUÑOZ, DIANA MARCELA ROMERO C., OLGA LUCIA MONROY LÓPEZ, GLORIA EMMA ROJAS BRAVO, HARRINGTON NUMPAGEY, GINA PAOLA GARCÍA MESA, WALTER E. GONZALEZ, MARICEL BADILLO TENORIO, WILLIAM ALEXANDER MORROQUIN CASAS, ALEXANDER PIZA HIGUERA, NELSON PEÑA POLANCO, DANIEL AREVALO SANCHEZ, EDNA ADRIANA FRANCO, BIBIANA CARRILLO V., INES ENITH MURILLO M., YOLANDA SEPULVEDA, MARTHA L. MARIÑO M., HECTOR M. RODRÍGUEZ M, JORGE ENRIQUE YEPES, MARTHA C. ACEVEDO SANTANA, PEDRO ANTONIO GOMEZ DIAZ, JOSE DOMINGO MARTINEZ, JOHANA CAMACHO, MARTHA E. MANRIQUE, ANA ISABEL JONES J., CLARA INES GAITAN, MARÍA ROSELLY DELGADO JAIMES, MARÍA CONSUELO VELASQUEZ B., MERCEDES VILLARREAL SUESCON, LORENA CARVAJAL, WADIA GONZALEZ CURE, ALVARO EDUARDO CAMARGO, CATALINA SALCEDO CRUZ, LUZ STELLA GUTIERREZ PINILLA, JEANNETTE MIREYA GARCIA OLAYA, ELENA SANABRIA LOZANO, YAMANDU MARTINEZ, GUSTAVO LEON ROZO, MANUEL ALVARADO J., ARTURO PEÑALOSA, OSCAR FERNANDO REY M, VIRGILIO MORA MORALES, MARÍA ELVIRA CARAVALI, VIVIANA USECHE BAUTISTA, JUDY A. DIAZ, SANDRA ORJUELA CORDERO, GUILLERMO BUCHELI PABON, LUIS JORGE HERNANDEZ ROJAS, CLAUDIA CRISTINA CHAVEZ VARGAS, ANA Y. CARRERO, ERIKA BELLO RODRÍGUEZ, JUAN A.

DIAGO CASTRO, EDUARDO PAEZ Z, SANDRA CASTAÑEDA RODRÍGUEZ, WALTHER E. GONZALEZ, HENRY A. SANABRIA, EDWIN ARMANDO ROJAS CACERES, OSCAR ALFONSO HUERTAS R., INGRITTI PATRICIA REYES, ALBA P. SALAZAR COTE, RUTH STELLA GAMBA C., SANTIAGO NARVAEZ S., ANA. E. GUZMAN V., HENAY CRUZ PINZON, CLAUDIA AMANDA ROZO C., PILAR DUSSAN C., ORLANDO VELASQUEZ, JENNY HERRERA R., DOLLY ESCOBAR RIVERA, MARÍA INES CASTELLANOS D., MARY ADRIANA CORTES P., WILFRAY CASAS DIAZ, ALEIDA CHICA SANCHEZ, ANA ESTHER BURGOS R., MARÍA BRISEIDA HERNANDEZ, VIVIANA HERRERA NIÑO, EUDELLE CASTRO CONTRERAS, ANDRES MORENO PINEDA, DIANA RODRÍGUEZ, LEONOR GARZON PLATA, LUIS EDUARDO CUBILLOS DIAZ, PAULA ESPERANZA ORTIZ SANCHEZ, SASHA GISHA VELASQUEZ JALLEN, CLARA INES CUERVO HERTAS, JOHANA CONTRERAS JIMENEZ, NESTOR EDUARDO CARDENAS TORRES, CELIO BRICEÑO PALACIOS, CARLOS HUGO DE LEON CAMARGO, CARLOS EDUARDO SARMIENTO MANTILLA, PEDRO A. PINILLA PARRA, RIGOBERTO PRECIADO, MIGUEL A. ZAMBRANO S., ALDEMAR GARZON, NIDIA FABIOLA DURAN, LUZ MARINA GOMEZ, CARLOS E. ROJAS RUIZ, CLAUDIA PATRICIA GUANTIVA, AZAEL HERNANDEZ P., MAURICIO RAMIREZ SALAZAR, NIDIAN BERNAL TOVAR, ZULIA YADIRA BARRERA CHAPARRO, MARGARITA LARA GUZMAN, NOHORA I. TELLEZ OBREGON, YADIRA ANDREA ALFARO SAENZ, JOSE IGNACIO ALBA TORRES, MARÍA EUGENIA TELLEZ, ISABEL VELASQUEZ ACEVEDO, LUIS C. REYES, HERNANDO RODRÍGUEZ, GERMAN E. LOPEZ GUERRERO, PABLO JORGE LOZANO CASTRO, JAIRO ANTONIO CLAVIJO, ALBA YANIRA CUEVAS, CINDY HERNANDEZ, ANA LEONOR ALFONSO P., FREDY ROMERO, CARLOS AUGUSTO POVEDA, ARNALDO OVIEDO HERNANDEZ, PIEDAD ACEVO, EDGAR MANRIQUE, MARÍA CONSUELO DOMINGO LEAL, ISMAEL MONTOYA, CLEMENCIA SANTACRUZ, ALVARO ALONSO CASTIBLANCO, GLORIA PULIDO RODRÍGUEZ, MARIO RENE CUERVO AVENDAÑO, MARÍA FABIOLA JIMENEZ ACUÑA, WILLIAM DANIEL RICO, CLAUDIA CHICA TORO, JOSE LUIS BELTRAN GONZALEZ, GABY MARCELA FORERO SIERRA, ELISABETH MARÍA ROQUE BRAVO, GERARDO JOYA S., ERWIN AVILA BELTRAN, GIOVANNA CORTES, JOSE PEREZ SARCON, ENYI ALDANA VEGA, ALVARO PACHON S., SILVIA HERNANDEZ, MIGUEL A. GALVIS, JAIME OVALLE GALVIS, CARLOS SASTOQUE, OLGA YANNETH PINTO LOPEZ, ABELARDO CORREDOR, MARTHA ISABEL FORERO M, JEANETTH BELTRAN, MIRIAM ROA MARTINEZ, NIDIA CONSUELO RODRÍGUEZ, YOLANDO RODAS OROZCO, LILIA EUGENIA MALDONADO DAZA, PAOLA ANGELICA RIAÑO, OSCAR JAVIER HERNANDEZ LOPEZ, LUIS ENRIQUE HERNANDEZ HERNANDEZ, JORGE ALBERTO PEREIRA CRISTANCHO, AMANDA CUELLAR CUELLAR, CARLA ROMERO R., MOISES AVILA AVILA, BLANCA IRYS FUQUENE PULIDO, ROSENY ZAPATA, PAOLA MARTINEZ O., LUCERO CALDERON V., ALBA MERY OTALVARO, SORLIGIE DELGADO AGUILLON, CARLOS G. CABRERA, VICTOR G. VEGA, SANDRA ROCIO ROMERO, EDILBERTO ALARCON, JASMIN QUIROZ SANCHEZ, ALVARO SIERRA, FERNANDO BARACALDO, ELISABETH MENDEZ CARDENAS, STELLA FLOREZ, YOLANDA RODRIGUEZ, ORLANDO SANCHEZ C., ISABEL BARBOSA E., ASTRID GALINDO, LUZ MARINA SISAS, DIANA PATRICIA TAVERA, LEONOR

**GARZON PLATA**, en calidad de empleados y funcionarios de las Fiscalías Locales de Bogotá, **MONICA TORRES A., NANCY STELLA PARRA MARTINEZ y MARÍA DEL PILAR CORREDOR JAUREGUI** a la 'participación en las decisiones que nos afectan', por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **Dra. ROSSE MAIRE MESA CEPEDA**, en su calidad de representante y coordinadora de los Jueces Administrativos a que en el término de 24 horas siguientes a la notificación de la presente acción, convoque a quienes no suscribieron el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y a los demás empleados y funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, a efectos de que designen un representante, quien deberá exponer y sustentar la posición de sus representados en las negociaciones que se llevan a cabo en la Mesa Técnica Paritaria conformada por la Resolución No. 741 del 7 de noviembre de 2012.

Para lo anterior, la Dra. ROSSE MAIRE MESA CEPEDA deberá:

- Efectuar una publicación en el diario de más amplia circulación nacional, por el término de un (1) día, la cual deberá contener: i) la parte o una síntesis de la parte resolutive de esta providencia (en la que se identifique plenamente el derecho fundamental tutelado y la orden proferida en este numeral), ii) la invitación a que los disidentes al Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 designen un representante, iii) y el medio electrónico y/o la dirección de notificaciones en la que deberán presentar sus propuestas.

- Al día siguiente de la convocatoria de la publicación, deberá presentarse el representante electo por los disidentes al Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, a efectos de que sea reconocido en la Mesa de Negociaciones como parte de ella, con voz y voto, quien entrará a las discusiones en el estado en que se encuentren.

**TERCERO: Ordenar** la suspensión de las sesiones de la Mesa Técnica Paritaria convenida en el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y conformada por la Resolución No. 741 de 2012 por el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, término en el cual deberá dar inicio y continuar con las negociaciones.

**CUARTO: ORDENAR** a la MINISTRA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, AL MINISTRO DE TRABAJO, garantizar la participación del representante de los disidentes en las discusiones que se surtan en la Mesa Técnica Paritaria desde el momento de su ingreso hasta la finalización de la misma.

**QUINTO: REMITIR** copia de la presente providencia al Consejo Superior de la Judicatura a efectos de que realice la publicación del contenido de la presente providencia en la página web de la Rama Judicial, a efectos de darle publicidad a la decisión.

**SEXTO:** Negar las demás pretensiones de la acción.

**SEPTIMO: REMITIR** copia a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, para que en ejercicio de sus funciones vele por el cumplimiento de la presente providencia.

**OCTAVO: NOTIFICAR** personalmente o por el medio más expedito al MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, AL MINISTRO DE TRABAJO a su delegado o a quien haga sus veces, y a la representante de los accionantes Dra. ROSSE MAIRE MESA CEPEDA en la dirección que aparece registrada en el expediente" (sic).

## I. ANTECEDENTES

### A. Pretensiones

La señora Rosse Maire Mesa Cepeda (en calidad de juez coordinadora de los jueces administrativos), Patricia Victoria Manjarrés Bravo, Alicia Arévalo Bohórquez, Gloria Mercedes Jaramillo Vásquez, Janett Pedraza García, Alba Lucia Becerra Avella, Oscar Domingo Quintero Arguello, Gloria Doris Álvarez García, Luz Marina Lesmes Piñeros, Jorge Vladimir Páez Aguirre, Geovanny Humberto Legro Machado, Mery Cecilia Moreno Amaya, Gustavo Enrique Lanza Rodríguez, José Joaquín Cely Páez, Omar Edgar Borja Soto, José Elver Muñoz Barrera, Luis Octavio Mora Bejarano, Aura Patricia Lara Ojeda, Olga Cecilia Henao Marín, Yanira Perdomo Osuna, Marcela Inés Herrera Toro, Luz Dary Ávila Dávila, Martha Isabel Cruz Sotelo, Luz Myriam Espejo Rodríguez, Ángela María Arbeláez Cortés, Luisa Natalia Guerrero Ochoa, Natalia Ordóñez Díaz, Álvaro Torres Alvear (en calidad de jueces administrativos del circuito judicial de Bogotá), Ana Elsa Agudelo Arévalo, Gloria Carmenza Páez Palacios, Fernando Arias García, Fredy Alfonso Jaimes Plata, Camilo Augusto Bayona Espejo (en calidad de jueces administrativos del circuito de Tunja), Jesús Orlando Parra, Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón (en calidad de jueces administrativos del circuito de Florencia - Caquetá), Patricia Méndez Bernal, Carmen Rosa Mora S., Yolanda Valderrama M., William A. Bello, Lucero González, Jorge Alberto Roa S., Carlos Diego Roso Peña, Nancy Stella Marroquín Cabrera, Olmedo Guzmán B., Omar Albán Peña, Darío Dávila Velandia, Jairo Adrián Vargas, Gloria Isabel Flórez D. (en calidad de funcionarios y empleados de la unidad de fiscalías de Soacha – Cundinamarca), Dalila Quiroga López, Sonia Rocío Martínez Álvarez, Carolina Ivette Cabezas Leal, Clara Inés Trujillo Alvarado, Ana Tulia Hernández, Marco A. Barbosa Pastrana, Jenny Lorena Pérez, Adriana Cortés R., Ana Beatriz Acevedo Ángel, Sandro Quevedo, Ana Deyanira Parada Hernández, Héctor Olivares Castillo, Bertilda González, Luz Elena Rubiano Q., José Martín Sanabria Lozano, Erney Rodríguez, Javier Moyano Lozada, Ricardo Beltrán, Mario Fernando León M., Jairo M. Niño, Alfredo Urrego, Manuel A. Novoa, Blanca Novoa, Fanny Reyes Villalba, Ana Matilde Luengas Castañeda, Myriam Jaramillo Ramos, Marleny Mancera Morales, Alexander Hurtado Mora, María Cecilia Gómez, Sergio Garzón Rico, Andrea Mariño Mejía, Daniel Tobón Aparicio, Ana María Muñoz C., Marcela Uribe A., Luis Alberto Muñoz, Flor Miriam Fernández, Luz Esperanza Medina, Andrés Martínez Parra, Luisa Fajardo, Rosalba Ramos, Dante Rodríguez Da Silva,

Ubaldo Guerra S., Álvaro Muñoz R., Camila Moros Velasco, Héctor Darío Roza Jiménez, Alexandra Sánchez, Sandra Marcela Murcia M., Elizabeth Franco Reyes, Yolima Rocío Carrillo Peña, Daniel Goyeneche Montenegro, César E. Becerra, Efraín Tovar Rodríguez, Clara Eugenia Amaya, Martha L. Díaz I., Gloria M. Gómez, Germán Agudelo, César Rodríguez, Viviana Durán Serrano, Keilly Pérez, Carlos Sánchez M., Nancy Pérez Peñalosa, Sonia Estella Chaparro Martínez, María Angélica Calderón, María del Carmen Mora, Alicia Camacho G., Manuel Antonio Aponte, Luisa Fernanda Castaño, Reinaldo Solórzano, Germán Vargas Benavides, Luz Enit Sierra Castiblanco, Ricardo Calderón Rodríguez, Flor Isaura Cristancho Gallo, Rosa V. Tibaduiza M., Jaime Cruz Bravo, Jesús Antonio Valencia, Carlos Orlando Cobos Macías, Martha Hurtado G., Yolanda Castillo Barrero, Joaquín Fernández De Castro Ortiz, Flady Ubaldo Sierra S., Juan Miguel Torres, Martha Lucía Pinzón, Ana Merie Carrillo, Harley Céspedes, Martha Bolívar Botero, María Eugenia Melo C., María Elizabeth Vargas Franco, Flor Alba Pulido R., Nelson Eduardo Rodríguez, Luisa Fernanda Castellanos, José Iván Caro Gómez, Shirley Ardila Muñoz, Diana Marcela Romero C., Olga Lucía Monroy López, Gloria Emma Rojas Bravo, Harrington Numpagey, Gina Paola García Mesa, Walter E. González, Maricel Badillo Tenorio, William Alexander Marroquín Casas, Alexander Piza Higuera, Nelson Peña Polanco, Daniel Arévalo Sánchez, Edna Adriana Franco, Bibiana Carrillo V., Inés Enith Murillo M., Yolanda Sepúlveda, Martha I. Mariño M., Héctor M. Rodríguez M., Jorge Enrique Yepes, Martha C. Acevedo Santana, Pedro Antonio Gómez Díaz, José Domingo Martínez, Johana Camacho, Martha E. Manrique, Ana Isabel Jones J., Clara Inés Gaitán, María Roselly Delgado Jaimes, María Consuelo Velázquez B., Mercedes Villarreal Suescún, Lorena Carvajal, Wadia González Cure, Álvaro Eduardo Camargo, Catalina Salcedo Cruz, Luz Stella Gutiérrez Pinilla, Jeannette Mireya García Olaya, Elena Sanabria Lozano, Yamandu Martínez, Gustavo León Roza, Manuel Alvarado J., Arturo Peñalosa, Oscar Fernando Rey M., Virgilio Mora Morales, María Elvira Caravali, Viviana Useche Bautista, Judy A. Díaz, Sandra Orjuela Cordero, Guillermo Bucheli Pabón, Luis Jorge Hernández Rojas, Claudia Cristina Chávez Vargas, Ana Y. Carrero, Erika Bello Rodríguez, Juan A. Diago Castro, Eduardo Páez Z., Sandra Castañeda Rodríguez, Walther E. González, Henry A. Sanabria, Edwin Armando Rojas Cáceres, Oscar Alfonso Huertas R., Ingritt Patricia Reyes, Alba P. Salazar Cote, Ruth Stella Gamba C., Santiago Narváez S., Ana E. Guzmán V., Henay Cruz Pinzón, Claudia Amanda Roza C., Pilar Dussán C., Orlando Velázquez, Jenny Herrera R., Dolly Escobar Rivera, María Inés Castellanos D., María Adriana Cortés P., Wilfray Casas Díaz, Aleida Chica



Sánchez, Ana Esther Burgos R., María Briseida Hernández, Viviana Herrera Niño, Eudelle Castro Contreras, Andrés Moreno Pineda, Diana Rodríguez, Leonor Garzón Plata, Luis Eduardo Cubillos Díaz, Paula Esperanza Ortiz Sánchez, Sasha Gisha Velázquez Jallen, Clara Inés Cuervo Huertas, Johana Contreras Jiménez, Néstor Eduardo Cárdenas Torres, Celio Briceño Palacios, Carlos Hugo de León Camargo, Carlos Eduardo Sarmiento Mantilla, Pedro A. Pinilla Parra, Rigoberto Preciado, Miguel A. Zambrano S., Aldemar Garzón, Nidia Fabiola Durán, Luz Marina Gómez, Carlos E. Rojas Ruiz, Claudia Patricia Guantiva, Azael Hernández P., Mauricio Ramírez Salazar, Nidia Bernal Tovar, Zulia Yadira Barrera Chaparro, Margarita Lara Guzmán, Nohora I. Téllez Obregón, Yadira Andrea Alfaro Sáenz, José Ignacio Alba Torres, María Eugenia Téllez, Isabel Velázquez Acevedo, Luis C. Reyes, Hernando Rodríguez, Germán E. López Guerrero, Pablo Jorge Lozano Castro, Jairo Antonio Clavijo, Alba Yanira Cuevas, Cindy Hernández, Ana Leonor Alfonso P., Fredy Romero, Carlos Augusto Poveda, Arnaldo Oviedo Hernández, Piedad Acevedo, Edgar Manrique, María Consuelo Domingo Leal, Ismael Montoya, Clemencia Santacruz, Álvaro Alonso Castiblanco, Gloria Pulido Rodríguez, Mario René Cuervo Avendaño, María Fabiola Jiménez Acuña, William Daniel Rico, Claudia Chica Toro, José Luis Beltrán González, Gaby Marcela Forero Sierra, Elizabeth María Roque Bravo, Gerardo Joya S., Erwin Ávila Beltrán, Giovanna Cortés, José Pérez Sarcón, Enyi Aldana Vega, Álvaro Pachón S., Silvia Hernández, Miguel A. Galvis, Jaime Ovalle Galvis, Carlos Sástoque, Olga Yanneth Pinto López, Abelardo Corredor, Martha Isabel Forero M., Jeaneth Beltrán, Miriam Roa Martínez, Nidia Consuelo Rodríguez, Yolanda Rodas Orozco, Lilia Eugenia Maldonado Daza, Paola Angélica Riaño, Oscar Javier Hernández López, Luis Enrique Hernández Hernández, Jorge Alberto Pereira Cristancho, Amanda Cuéllar Cuéllar, Carla Romero R., Moisés Ávila Ávila, Blanca Irys Fúquene Pulido, Roseny Zapata, Paola Martínez O., Lucero Calderón V., Alba Mery Otálvaro, Sorligie Delgado Aguillón, Carlos G. Cabrera, Víctor G. Vega, Sandra Rocío Romero, Edilberto Alarcón, Jazmín Quiroz Sánchez, Álvaro Sierra, Fernando Baracaldo, Elizabeth Méndez Cárdenas, Stella Flórez, Yolanda Rodríguez, Orlando Sánchez C., Isabel Barbosa E., Astrid Galindo, Luz Marina Sisas, Diana Patricia Tavera y Leonor Garzón Plata (en calidad de empleados y funcionarios de las fiscalías locales de Bogotá), Mónica Torres A., Nancy Stella Parra Martínez y María del Pilar Corredor Jáuregui, presentaron acción de tutela con el objeto de que se ampararan *“los derechos fundamentales a la participación en las decisiones que los afectan y a la negociación colectiva”*, que consideraron vulnerados por los Ministerios de Trabajo, de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho.

Las pretensiones fueron formuladas de la siguiente manera:

**a) AMPARAR** nuestro derecho fundamental a la **PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES QUE NOS AFECTAN**, tal como señala el Preámbulo y los artículos 1, 2, 40 y 103 constitucionales.

**b) AMPARAR** nuestro derecho fundamental a la **NEGOCIACIÓN COLECTIVA** como instancia de concertación que ejercemos a través de la entidad que nos agremia, de cara a obtener un salario justo y equitativo como nos lo confiere el Parágrafo del art. 14 de la Ley 4 de 1992 y los Tratados suscritos por Colombia con la OIT.

**c) ORDENAR** al Ministro de Trabajo doctor RAFAEL PARDO, a la Ministra de Justicia doctora RUTH STELLA CORREA y al Ministro de Hacienda doctor MAURICIO CÁRDENAS, abstenerse de imponernos el contenido del 'Acuerdo' celebrado con la organización sindical ASONAL JUDICIAL, a través del doctor Fernando Otálvaro, el día 6 de Noviembre de 2012 y que tiene desarrollo en la Resolución 741 del día 7 de Noviembre de 2012 expedida por la Ministra de Justicia y los decretos que lo contengan, así como de considerar que el mismo constituye transacción y/o pérdida de derechos laborales y/o incrementos superiores que nos corresponderían por las demandas que por nivelación salarial pudieran interponerse.

**d) ORDENAR** a los Ministros de Trabajo, doctor RAFAEL PARDO, de Justicia, doctora RUTH STELLA CORREA y Hacienda, doctor MAURICIO CÁRDENAS, continuar con la negociación colectiva con el Colegio Nacional de Jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la República de Colombia, como mecanismo para lograr la nivelación salarial ordenada por el Parágrafo del art. 14 de la Ley 4 de 1992.

**e) ORDENAR** a la Ministra de Justicia, doctora RUTH STELLA CORREA y al Ministro de Hacienda, doctor MAURICIO CÁRDENAS, que inmediatamente y en el contexto de la pretensión anterior, adelanten mesa de negociación sobre nivelación salarial con los representantes legales y/o sus delegados de todos los Colegios y Asociaciones de trabajadores judiciales que deseen participar, de cara a lograr la nivelación salarial a que alude el Parágrafo del art. 14 de la Ley 4 de 1992.

**f) Subsidiariamente, ORDENAR** a los Ministros de Trabajo, doctor RAFAEL PARDO, Justicia, doctora RUTH STELLA CORREA y Hacienda, doctor MAURICIO CÁRDENAS, que en los decretos resultantes del "Acuerdo" se deje consignado, expresamente, que en modo alguno implican la renuncia al derecho fundamental a la negociación colectiva como mecanismo de lograr la nivelación salarial ordenada por el Parágrafo del art. 14 de la Ley 4 de 1992 y, en todo caso, en modo alguno implica transacción de derechos laborales y por tanto se consiernen formalmente los desacuerdos plasmados en el documento entregado a la Ministra de Justicia

**g) Subsidiariamente,** si los accionados aducen norma interna (ley o decreto o reglamento) que contraría estos derechos constitucionales, **ORDENAR** al Ministro de Trabajo, doctor RAFAEL PARDO, que en 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, expida el instrumento jurídico que cumpla los Convenios 151 y 154 de la OIT en torno a la negociación colectiva de empleados públicos distintos a las organizaciones

*sindicales, a fin de cumplir la exigencia del diálogo social como mecanismo de concertación de las condiciones laborales de los empleados públicos, concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo que la Ley 4 de 1992 consagra como uno de sus principios.” (sic)*

## **B. Hechos**

De la información que aparece en el expediente, son relevantes los siguientes hechos propuestos por la parte actora:

Que, mediante la Circular No. 23 del 9 de octubre de 2012, Asonal Judicial, representada por el señor Luis Fernando Otálvaro, llamó a una movilización de empleados con la consigna “*AHORA O NUNCA y por la nivelación salarial*”, en la que intervinieron los jueces administrativos, por intermedio del colegio nacional de jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Que, el 12 de octubre de 2012, Asonal Judicial y las demás asociaciones y corporaciones integradas por empleados de la rama judicial<sup>1</sup> conformaron la mesa nacional de negociación integrada por dos representantes de Asonal Judicial, por la presidente de la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia, por el presidente de la Asociación Nacional de Fiscales, por el presidente y un miembro de la Asociación de Investigación Criminalística del CTI, por la representante del Colegio de Jueces Administrativos, por dos representantes de los jueces penales, por un representante de los fiscales, por un representante de empleados de los juzgados administrativos, por un representante de los jueces administrativos, por un representante de jueces y empleados de los juzgados laborales, por dos representantes de los empleados de los juzgados laborales, por un representante de empleados de los juzgados penales, por un representante de los empleados de

---

<sup>1</sup> Luis Fernando Otálvaro, Asonal Judicial; Nelson Cantillo Villegas, Asonal Judicial; María del Pilar Arango, presidente Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia; William Pacheco y/o Julio Valbuena, presidente Asociación Nacional de Fiscales; Franney Campos, presidente de la Asociación de Investigación Criminalística del CTI; Julio López, miembro de la Asociación de Investigadores Criminalísticos del CTI; Rosse Marie Mesa, representante del Colegio de Jueces Administrativos; Carlos Alberto Moreno, Juez 3º Penal del Circuito, representante de los Jueces Penales; María Isabel Ferrer Rodríguez, representante de Jueces Penales; Elva Nelly Camacho Rodríguez, representante de Fiscales; Janeth Martínez, representante de Empleados Jueces Administrativos; Domingo Quintero, representante de Jueces Administrativos; Leyda Ballén Farfán, representante de Jueces y Empleados Laborales; Helman Gómez, Representante de los Empleados Labores. Vivian Gutiérrez, representante de Empleados Laborales. Ricardo Acosta, representante de Empleados Juzgados Penales; Rubén Darío Cruz, representante Juzgados Laborales; Guillermo Lineros, representante Empleados Fiscalías; Luis Collante, representante Empleados Civiles; Luis Orlando Chinchilla, representante Empleados Civiles y Andrés Molano, representante Jueces y Empleados de Familia.

las fiscalías, por dos representantes de los empleados de los juzgados civiles y por un representante de los jueces y empleados de los juzgados de familia.

Que en la negociación colectiva no fueron escuchados los colegios que agremian a otros jueces, fiscales y empleados porque supuestamente no tenían un grupo sindical legalmente constituido.

Que, el 6 de noviembre de 2012, Asonal Judicial, por intermedio del señor Luis Fernando Otálvaro, negoció con cada uno de los ministerios demandados el acuerdo que establece un ajuste salarial a los empleados de la rama judicial a implementarse en un periodo de cinco años.

A juicio de la parte actora, ese acuerdo se suscribió sin tener en cuenta los intereses y los desacuerdos de los demás miembros de la mesa de negociación. Que las asociaciones y corporaciones distintas a Asonal que estaban presentes en la mesa de negociación colectiva fueron excluidas, al punto de que no fue tenido en cuenta el desacuerdo manifestado frente al contenido del derecho a la nivelación salarial que se debatía.

Que Asonal Judicial, al suscribir el acuerdo, no cumplió con el objetivo esencial de la mesa de negociación ni satisfizo las condiciones mínimas para garantizar el derecho pretendido por los demás miembros de las asociaciones y corporaciones de empleados, jueces y fiscales, cuyo objetivo principal era la nivelación salarial, conforme con el criterio de equidad establecido en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992. Que, de esa manera, se expuso en una carta dirigida a la señora Ministra de Justicia y del Derecho y al señor Presidente de la República.

Que el acuerdo celebrado con Asonal Judicial no tiene la vocería ni la representación de otros colegios y asociaciones de empleados, pues los representantes de éstos no estuvieron presentes en la referida negociación. Que si bien el acuerdo "satisface" la idea del derecho a la nivelación salarial para los miembros de Asonal Judicial, lo cierto es que no genera la aprobación de los

miembros de las demás organizaciones que agremian a los trabajadores judiciales.

Que si bien las entidades demandadas aceptaron en la mesa de negociación a asociaciones, corporaciones y representantes individuales distintos a Asonal Judicial, sólo suscribieron el acta con los que estuvieron de acuerdo con los puntos concertados y a los que manifestaron el desacuerdo no se les tuvo en cuenta o se les excluyó del acuerdo.

Que las organizaciones de trabajadores diferentes a Asonal Judicial expresaron ante la mesa de negociación, y por escrito, el desacuerdo con respecto a la negociación pactada. Que, no obstante, la mesa técnica fue instalada sin que el grupo disidente hubiese sido incluido, con fundamento en que dicha mesa sólo podría ser integrada por los que suscribieron el acuerdo.

Que la base de la rama judicial ha hecho público el desacuerdo con lo negociado por la mesa de concertación, razón por la que se vieron obligados a continuar con el cese de actividades.

A juicio de los demandantes, los ministerios del Trabajo, de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho vulneraron los derechos fundamentales a la *“participación ciudadana, pluralista y participativa y a la negociación colectiva”*. Citaron jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el derecho a la *“participación de todos en las decisiones que nos afectan”* como derecho fundamental y explicaron que el bloque de constitucionalidad, conformado también por los Convenios 151 y 154 de la OIT (aprobados por Colombia mediante las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999), establecen el derecho al trabajo como un derecho fundamental.

Que la acción de tutela resulta procedente, por cuanto no existe otro medio de defensa judicial que permita impugnar el acta de acuerdo (suscrita entre el gobierno nacional y los representantes de funcionarios y empleados de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación) y la Resolución No. 741 del 7 de

noviembre de 2012 (por la que se crea la mesa técnica), la primera por no ser acto administrativo y la segunda por ser acto de trámite no susceptible de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

### **C. Intervención de las entidades demandadas**

#### **- Ministerio del Trabajo**

El apoderado judicial del Ministerio del Trabajo se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la tutela porque no se desconocieron los derechos de asociación, de libertad sindical y de negociación.

Adujo que la pretensión de la parte demandante de que se ampare el derecho a la participación en las decisiones que los afectan resulta improcedente, pues se confunde ese principio (contemplado en el título I de la Constitución Política) con los derechos fundamentales establecidos en la misma Constitución Política.

Sostuvo que el amparo del derecho a la negociación colectiva tampoco debe prosperar, pues la entidad se atuvo a lo ordenado por el decreto 1092 de 2012, que establece los parámetros y procedimientos de la negociación. Que se respetó lo dispuesto en los artículos 55 y 56 de la Constitución Política y en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, normas que disponen que a los empleados públicos les está permitido realizar concertaciones, pero sin presionar una negociación con un paro o una huelga. Que, en todo caso, el paro adelantado por los funcionarios de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación era ilegal, habida cuenta de que la justicia es un servicio público esencial, cuya prestación no puede paralizarse.

En relación con la petición de que el acuerdo suscrito no sea aplicado a los demandantes, consideró que éstos no pueden pretender apartarse de lo negociado, pues los representantes estaban legitimados para actuar y celebrar concertaciones. Que, en todo caso, existen escenarios judiciales idóneos para discutir esos acuerdos.

Estudió el contenido del derecho de negociación colectiva, los sujetos, destinatarios y materias a las que se aplican los convenios internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y concluyó que los actores no pueden pretender que los actos administrativos de nivelación sean dictados conforme a su

particular interés, pues en estos se materializaría la decisión acordada, como sucedió con la resolución No. 741 del 7 de noviembre de 2012, por la que se creó la mesa técnica paritaria. Que, si están inconformes con dicha decisión, los actores pueden acudir a los procesos de nulidad regulados por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Adujo que la acción de tutela resulta improcedente porque no está acreditado el perjuicio irremediable presuntamente causado a los demandantes, pues sólo alegaron la violación de los derechos de asociación y negociación colectiva, sin especificar motivos ni circunstancias particulares, necesarias para demostrarla.

Por último, dijo que existe falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto no se acreditó que la señora Rosse Marie Mesa Cepeda sea la representante de una organización sindical válidamente reconocida. Pidió también que se vinculara a la acción al Consejo Superior de la Judicatura, a Asonal Judicial y a los demás participantes de la mesa de concertación.

**- Ministerio de Justicia y del Derecho**

El jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la acción de tutela. Hizo un relato de los hechos e indicó que el proceso de negociación se realizó en cuatro fases en las que se garantizó el derecho a la participación de los demandantes y de los miembros de la rama judicial que hicieron parte en el proceso.

Adujo que, en principio, la acción de tutela resulta improcedente. Aludió al artículo 55 de la Constitución Política, que regula el derecho a la negociación colectiva, y sostuvo que si bien es un derecho autónomo e independiente, está relacionado con el de asociación sindical. Que en la demanda no se alegó ni se probó la presunta vulneración de esos derechos o del derecho al trabajo, los que no se habrían podido afectar, por cuanto no se acreditó la existencia de un sindicato, que es el único facultado para presentar pliegos de peticiones.

Que, no obstante, aún si son miembros de una organización sindical, la convención colectiva se encuentra prohibida para los empleados públicos, de conformidad con el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, que establece

que los empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar ese tipo de pactos colectivos.

El jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho efectuó un análisis de los derechos a la participación ciudadana y a la negociación colectiva de los empleados públicos (artículos 1, 2 y 55 de la Constitución Política, las Leyes 411 de 1998 y 524 de 1999, que adoptaron los Convenios 151 y 154 de la OIT) y concluyó que el procedimiento que se surtió durante los días en los que se adelantó el paro judicial no vulneró el derecho a la participación, dado que la parte actora fue vinculada a la mesa de negociación. Que tampoco se vulneró el derecho a la negociación colectiva, pues los demandantes coadyuvaron a Asonal Judicial en las pretensiones que dieron origen a la instalación de la mesa técnica.

Que, como los demandantes no hacen parte de un sindicato o de una organización de esa naturaleza, no habría lugar a adelantar con ellos una negociación de tipo colectivo, que es lo que pretenden con el ejercicio de la acción de tutela.

Adujo que a los empleados y funcionarios de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación se les garantizó el derecho a ser escuchados y las peticiones fueron tenidas en cuenta, al punto de que en las fases de negociación se acogieron varias de las propuestas que presentaron. Que, en consecuencia, se satisficieron los derechos a ser oídos y a participar en las decisiones que deben ser tomadas por las autoridades públicas, aún cuando para los empleados públicos los salarios son fijados por el Estado, en cuanto son vinculados por una relación legal y reglamentaria y no por un acuerdo de voluntades en que se puedan pactar las condiciones laborales.

Dijo que la señora Rosse Maire Mesa Cepeda participó en la mesa de negociación, en la que fueron aceptadas las solicitudes elevadas por los integrantes de la disidencia. Que, en todo caso, las entidades demandadas y el Consejo Superior de la Judicatura adelantaron una labor de intermediación y de gestión exhaustiva para conseguir los recursos exigidos por los empleados durante las fases de la negociación y para presentar una fórmula de nivelación salarial que se ajustara a las necesidades de los empleados, que, a su vez, permitiera la sostenibilidad fiscal del sistema.



Que se garantizó la participación y negociación de los demandantes y demás representantes de los trabajadores y se dio respuesta a las peticiones presentadas por los empleados. Que también se acogieron las recomendaciones del gobierno nacional, circunstancia que permitió la salida concertada a los requerimientos de los trabajadores. Que, en todo caso, no se podía acceder a las excesivas pretensiones de los miembros de la mesa técnica por la realidad económica del país y la facultad unilateral del empleador de fijar los salarios de los empleados de forma razonada y coherente.

**- Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

El apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a las pretensiones de acción. Consideró que es improcedente y adujo que, una vez analizadas las peticiones de la parte demandante, se advirtió que la solicitud principal se encamina a desconocer el acuerdo suscrito por la comisión negociadora delegada por los funcionarios y empleados de la rama judicial, en la que el gobierno nacional concertó la nivelación salarial y pretendió restablecer la prestación del servicio de administración de justicia a los ciudadanos.

Que la presente acción se dirige a manifestar el inconformismo frente al acuerdo suscrito por los delegados de los funcionarios y empleados de la rama judicial, que están divididos, pues mientras unos avalan el acuerdo, otros se apartan. Como prueba, anexó un cuadro comparativo en el que dio cuenta de la situación de los distintos despachos judiciales del país hasta el 2 de noviembre de 2012 y, después de la suscripción del acuerdo, y concluyó que sólo el 30 % de los funcionarios seguía en paro, con lo que se evidencia el apoyo, la observancia y la aprobación de la comunidad a dicho acuerdo.

Que, entonces, como el interés de los actores se dirige a desconocer el acuerdo suscrito por el gobierno y los representantes de los funcionarios y empleados de la rama judicial, la acción procedente no es la de tutela, sino la de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que materialice lo pactado, pues la naturaleza jurídica de dicho acuerdo es la de un acto administrativo, de conformidad con el artículo 7 numeral 5 del decreto 1092 de 2012. Que, en consecuencia, existen otros medios de defensa judicial al que los demandantes pueden acudir.

Indicó que no se configuró la vulneración de los derechos invocados, toda vez que la nivelación salarial no afecta el mínimo vital de los demandantes. Que, por ende, no es procedente la acción de tutela.

Consideró que el acuerdo pactado por los funcionarios de la rama judicial y el gobierno nacional no afecta el derecho a la negociación colectiva. Para sustentar el argumento, hizo referencia al artículo 55 de la Constitución Política, al artículo 2 del Convenio 154 de la OIT y a jurisprudencia de la Corte Constitucional, y concluyó que se debe ponderar el derecho aludido con el que tiene todo individuo de acceder a la administración de justicia, vulnerado por el cese de actividades.

Finalmente, el apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que debían integrar el contradictorio los funcionarios y empleados de la rama judicial que firmaron el acuerdo del 6 de noviembre de 2012, pues tienen la calidad de litisconsortes necesarios.

#### **D. La sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, Sala de Descongestión, en sentencia del 7 de diciembre de 2012, amparó el derecho a "*participación en las decisiones que nos afectan*" de los demandantes y ordenó a la propia actora, señora Rosse Maire Mesa Cepeda, en calidad de representante y coordinadora de los jueces administrativos, que, en el término de 24 horas siguientes a la notificación de la sentencia, convocara a los empleados y funcionarios de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación que no suscribieron el acuerdo del 6 de noviembre de 2012, para que designaran un representante, que expusiera y sustentara la posición disidente en las negociaciones que se llevaban a cabo en la mesa técnica paritaria, conformada por la resolución No. 741 del 7 de noviembre de 2012, expedida por el Ministerio de Justicia.

Además, ordenó la suspensión de las sesiones de la mesa técnica paritaria convenida en el acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y conformada por la resolución No. 741 de 2012, por el término de tres días, contados a partir de la

notificación de la providencia, a cuyo vencimiento se debió continuar con las negociaciones.

También ordenó al Ministro de Hacienda y Crédito Público, a la Ministra de Justicia y del Derecho y al Ministro de Trabajo que garantizaran la participación del representante de los disidentes en las discusiones que se surtieran en la mesa técnica paritaria, desde el momento del ingreso hasta la finalización de las negociaciones.

- **Razones de la decisión**

El tribunal hizo consideraciones generales respecto de la acción de tutela y el alcance de los derechos a la participación en las decisiones que los afectan y del derecho a la negociación colectiva. Concluyó que el derecho de negociación colectiva es una manifestación del derecho a la participación en las decisiones que los afectan, especialmente en lo que tiene que ver con las condiciones laborales y la solución pacífica de los conflictos que se presenten entre empleadores y trabajadores.

Aludió a la Ley 411 de 1997, que adoptó el Convenio 151 de la OIT, y dijo que la participación en una negociación de tipo laboral no sólo es garantía establecida para las organizaciones sindicalizadas, sino también para cualquier tipo de organización, cuyo objeto sea el de fomentar y defender los derechos de los empleados públicos.

Se refirió a la facultad para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y sostuvo que si bien la potestad de fijar las condiciones salariales de los empleados de la rama judicial es del gobierno nacional, en virtud del derecho a la participación en las decisiones que los afectan, los empleados y funcionarios pueden formar parte de un proceso de negociación y concertación.

En relación con el caso concreto, dijo que, en efecto, antes del acuerdo del 6 de noviembre de 2012, que culminó con la expedición de la resolución No. 741 de 2012, a los miembros de la rama judicial se les permitió participar en el proceso de negociación. Que, sin embargo, en la suscripción del acuerdo no fue tomada en cuenta la posición de los empleados disidentes, pese a que, con anterioridad,

habían presentado solicitudes al Ministerio del Trabajo y al Ministerio del Interior para que fueran tenidas en cuenta en la negociación de la nivelación salarial.

Que en el expediente de tutela aparecía como prueba los documentos en los que la representante delegada del colegio nacional de jueces y de los jueces administrativos de Bogotá expresó al Ministerio del Interior la negativa a suscribir el acuerdo del 6 de noviembre de 2012<sup>2</sup> y manifestó el inconformismo respecto de lo pactado, inconformismo que también tienen otros jueces del país, según los documentos que aparecen en los folios 55 a 61 del expediente.

Que, además, una vez analizado el contenido del acuerdo del 6 de noviembre de 2012, observó que no fue suscrito por el Fiscal General de la Nación, por el representante de empleados de la Fiscalía General de la Nación, por el representante de empleados juzgados civiles, por el representante de empleados de los juzgados de ejecución de penas y medidas, por el representante de los empleados de los juzgados administrativos, señora Rosse Maire Cepeda, ni por el representante de los fiscales<sup>3</sup>. Que dicho acuerdo tampoco hizo ninguna consideración en relación a la inconformidad presentada por los disidentes, que son, en últimas, los ahora demandantes.

En síntesis, dijo que la vulneración del derecho a la participación se concretó en el hecho de que en la mesa de negociaciones, destinada a lograr el levantamiento del cese de actividades, se aceptaron trece negociadores por parte de los trabajadores<sup>4</sup>, mientras que, para la mesa técnica paritaria, sólo se aceptaron a los que estuvieron de acuerdo con la propuesta pactada el 6 de noviembre de 2012, es decir, que se excluyó de la participación a quienes estuvieron en desacuerdo, sin mediar justificación alguna.

Que, igualmente, al conformar la mesa técnica paritaria en la que se iba a discutir el desarrollo del referido acuerdo, los actores presentaron sus puntos de vista y una propuesta para la conformación de dicha mesa, pero que tampoco fueron tenidos en cuenta.

---

<sup>2</sup> Fls. 90 a 91 del exp.

<sup>3</sup> Fls. 41 a 45 del exp.

<sup>4</sup> Fls. 41 a 45 del exp. en la que consta que no suscribieron el Acuerdo 6 de ellos (el Fiscal General de la Nación, el Representante de Empleados de la FGN, Representante de empleados Ejecución de Penas y Medidas, el Representante de Empleados de Juzgados Administrativos y el Representante de Fiscales).

Que, no obstante, no le asistía razón a los actores al pretender instalar nuevamente la mesa de negociación con los representantes de los colegios y asociaciones de trabajadores judiciales que deseen participar, pues la competencia para revisar el sistema de remuneración de los funcionarios y empleados de la rama judicial está en cabeza del gobierno nacional (artículos 1, 2 y 14 de la Ley 4 de 1992) y esa competencia no puede ser delegada.

En relación con las peticiones de los actores dirigidas a que se deje consignado en los decretos resultantes de las negociaciones la inconformidad de la disidencia con lo pactado, el tribunal consideró que esa pretensión tampoco tiene fundamento.

El tribunal manifestó que el contenido de dicho acuerdo no implica la renuncia al derecho fundamental a la negociación colectiva como mecanismo para lograr la nivelación salarial dispuesta en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, y que no implica transacción o pérdida de derechos laborales. Que, sin embargo, en la mesas de trabajo los actores pueden expresar las razones de disenso.

Dijo que, pese a que el artículo 3 del Decreto 1092 del 24 de mayo de 2012 reconoció el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, dicha norma fue expresa en ordenar que la negociación laboral debe respetar las competencias exclusivas que la constitución y la ley atribuyeron a las autoridades públicas.

Que, por otro lado, no se puede decir que con el acuerdo y los decretos resultantes de la negociación se desconocieron derechos laborales, por cuanto los mismos son irrenunciables e intransigibles, y que, en el evento de que se expidiera una norma en ese sentido, la misma sería contraria al artículo 53 de la Constitución Política y puede controvertirse judicialmente.

En relación a la petición de ordenar a las entidades demandadas dar cumplimiento a los convenios 151 y 154 de la OIT, adujo que la petición es improcedente porque las normas se refieren a las garantías y procedimientos que se deben tener en cuenta por las partes intervinientes en una negociación colectiva, derecho que no es considerado como fundamental, a no ser que con el mismo se afecte el derecho a la asociación sindical o el derecho al trabajo, y éstos no se encuentran en discusión ni se advirtió la violación de los mismos.

Que, en consecuencia, como las pruebas demostraron la vulneración al derecho fundamental de los actores a la participación en las decisiones que los afectan, era procedente el amparo de ese derecho.

### **E. La impugnación**

#### **- Ministerio de Justicia**

El jefe de la oficina jurídica del Ministerio de Justicia impugnó la sentencia. Insistió en que se configuró la causal de impedimento establecida en el numeral 1 del artículo 56 de la Ley 906 de 2004, toda vez que los magistrados de la Sala de decisión tienen interés directo en el resultado de la acción de tutela, pues los efectos de la negociación salarial benefician a los empleados, colaboradores y subordinados de los magistrados que integran el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Que, en consecuencia, se configuró la nulidad de la actuación y pidió que así fuera declarada en segunda instancia.

Que la solución del caso parte de la incorrecta formulación del problema jurídico, pues el proceso de negociación fue uno solo, en el que se garantizó la participación de todos los sectores de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

Dijo que si bien los convenios 151 y 154 de la OIT, adoptados por Colombia en las leyes 411 de 1998 y 424 de 1999, establecieron las condiciones en las que se debe efectuar una negociación colectiva, el ejercicio de la participación ciudadana en el marco de la negociación colectiva no puede ejercerse de manera plena, pues, conforme con el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, los empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas.

Que el alcance que dio el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a los derechos invocados es errado, pues reconoció el carácter de fundamental que no tienen y que, por ende, no eran susceptibles de amparo mediante la acción de tutela.

El jefe de la oficina jurídica del Ministerio de Justicia aludió a las fases en las que se desarrolló el proceso de concertación y concluyó que todos los empleados y

funcionarios de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación fueron escuchados en el marco de las negociaciones, incluida la señora Rosse Maire Mesa Cepeda, que ahora actúa como demandante en la tutela.

Que, en todo caso, el derecho a la participación ciudadana, que se estimó como vulnerado, no podía ser objeto de análisis en las etapas anteriores a la firma del acuerdo, una vez suscrito o surtido el trámite. Que, en efecto, el estudio parte de la base de una indebida apreciación de los hechos, que llevó a concluir que no fueron tenidas en cuenta las posiciones de los disidentes y que dicha omisión originó la violación del derecho "*fundamental*".

Que resulta casi un sin sentido manifestar que la voluntad de los disidentes debía consignarse en el acuerdo, máxime si se trataba de la confluencia de las voluntades. Que la naturaleza del acuerdo es, precisamente, que se incluyan los puntos convenidos.

Explicó las etapas que se adelantaron en el proceso de concertación y concluyó que la decisión del tribunal, que estimó que debieron incluirse en el acuerdo todos los puntos de la disidencia, implicaría: "*(i) otorgar un alcance que no tiene el derecho a la participación ciudadana, en tanto que el empleador se vería obligado a asumir como ciertas tales posiciones si de lo que se trata es de llegar a un acuerdo o (ii) la imposibilidad de firmar un pacto con aquellos funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Fiscalía General de la Nación, en tanto que se trataría de un documento en el cual simplemente se fijarían las posiciones de las partes*".

Adujo que la disidencia tuvo a su alcance todos los canales de comunicación con el gobierno nacional. Que, inclusive, el mismo tribunal aceptó que los actores manifestaron por escrito la inconformidad con las negociaciones. Que cosa distinta es que las negociaciones en ese sector no tuvieran la acogida pretendida, pero que esa circunstancia no puede tenerse como transgresora de los derechos fundamentales.

Que precisamente la mesa técnica paritaria fue el resultado de la suscripción del acuerdo, frente al que los disidentes manifestaron su inconformidad. Que resulta evidente que no existe ninguna conducta imputable al Ministerio de Justicia como

transgresora del derecho a la participación ciudadana, en tanto que la creación de la mesa técnica se derivó precisamente del acuerdo suscrito.

Que, en consecuencia, la pregunta que surge es: *“¿si los demandantes no estuvieron conformes con el acuerdo, deberían estar presentes en la mesa técnica en tanto que en ella no se adelantan negociaciones en cuanto al monto o al tiempo de la nivelación, los cuales ya quedaron definidos, sino que supone un ejercicio técnico con base en el cual se hará la distribución equitativa, en aplicación de los criterios contenidos en el artículo 2 de la Ley 4 de 1992, de los recursos destinados por el Gobierno Nacional durante las fases de la negociación y que los disidentes estimaron insuficientes?”*.

Por último, sostuvo que el ministerio no tuvo ninguna injerencia en la elección de los representantes de los empleados y funcionarios de la rama judicial, pues esa responsabilidad es atribuible a la organización que lideró el proceso y convocó al cese de actividades.

- **Ministerio del Trabajo**

El apoderado judicial del Ministerio del Trabajo también impugnó la sentencia de primera instancia. Dijo que el ministro o sus representantes, en la función que cumplen como mediadores, no han desconocido los derechos fundamentales de los negociadores.

Indicó que ese ministerio no es el empleador de los trabajadores de la rama judicial ni funge como la entidad a la que los empleados reclaman por reconocimientos, mejoras, prestaciones o incrementos salariales.

Citó el concepto de “mediador” establecido en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1092 de 2012, y concluyó que en el expediente no está probado que esa entidad hubiere incumplido con dicho papel o que imposibilitara, reprimiera, impidiera o limitara la participación de los representantes de los empleados y funcionarios de la rama judicial.

Que, en consecuencia, el tribunal no debió amparar los derechos fundamentales de la parte actora y de los representados, toda vez que el Ministerio del Trabajo no



ha impedido la participación de ninguno de los representantes de los trabajadores de la rama judicial o de la Fiscalía General de la Nación.

Que el tribunal en ningún momento aludió a la conducta, el hecho, el documento o el testimonio que probara la vulneración de los derechos fundamentales y se preguntó: *¿Cómo se puede afirmar que se violó un derecho fundamental, que en este caso (2012-01675-00), es una descripción normativa muy abstracta (“participación en las decisiones que nos afectan”)?*. Adujo que ese es un principio general consignado en el artículo primero de la Constitución Política, una orientación, no una regla jurídica ni un derecho fundamental amparable mediante el ejercicio de la acción de tutela.

El apoderado judicial del Ministerio del Trabajo sostuvo que el tribunal prefirió desoír los argumentos presentados, pues, con decisión previa a la sentencia, negó la práctica de pruebas como el testimonio y la solicitud de vinculación de otras entidades que participaron activamente en el escenario de negociación.

Aludió a la solicitud de recusación a los magistrados presentada por esa entidad y reiteró que el tribunal no podía resolver la acción de tutela porque tiene interés en el resultado de la acción de tutela.

Dijo que la parte disidente en las negociaciones no conforma una organización sindical legalmente constituida y que, por ende, no podía ser reconocida por la mesa de negociaciones, pues se vulneraría el artículo 7 del Decreto 1092 de 2012<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> ARTÍCULO 7. PROCEDIMIENTO PARA LA NEGOCIACIÓN. La negociación del pliego de solicitudes se desarrollará entre la entidad pública y las federaciones sindicales y/o sindicatos que representen a los empleados públicos, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1. Designación de negociadores. La organización que representa a los empleados públicos designará a sus negociadores en la asamblea de afiliados. Recibida la solicitud de la organización sindical, la entidad empleadora designará a sus representantes dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del pliego de solicitudes.
2. Iniciación y duración. La discusión del pliego de solicitudes empezará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores. La negociación se desarrollará durante un periodo de veinte (20) días hábiles, prorrogables por acuerdo entre las partes, hasta por diez (10) días hábiles más.
3. Cuando el pliego de solicitudes contenga aspectos económicos, en asuntos susceptibles de negociación de conformidad con el literal g del artículo 3° del presente decreto, la discusión se adelantará teniendo en cuenta la obtención de disponibilidad presupuestal según lo previsto en el numeral 30 del artículo 50 del presente Decreto.
4. Si durante la negociación quedaren puntos pendientes de solución, las partes podrán escoger un mediador, de una lista única nacional de mediadores integrada por el Ministerio del Trabajo, previa consulta verbal de aceptación y posesión en 2 días hábiles, para que el mediador en el término de 10 días hábiles proponga a las partes fórmulas para tratar de avenirlas a un acuerdo sobre la negociación; de no lograrse un acuerdo con las fórmulas propuestas por el mediador, éste presentará recomendaciones por escrito a la entidad pública.
5. Cierre de la negociación. Una vez concluida la etapa de negociación, las partes levantarán un acta final en la cual se señalarán los acuerdos y desacuerdos, dichas actas recogerán también los argumentos expuestos por cada una de las

Se refirió al concepto del comité paritario y dijo que *“si el reconocimiento como parte de la mesa de dicho representante con voz y voto, en las discusiones en el estado en que se encuentren, no configura el desequilibrio de las partes para el fallador, ya que el lado de los empleados y funcionarios, tanto de la Rama Judicial como de la Fiscalía General de la Nación, se designaron seis (6) y otros seis (6) por parte del ejecutivo nacional con base en la resolución (0741 del 7 de noviembre de 2012). Entonces cómo se puede entender en sede de juicio constitucional de protección de derechos fundamentales, la paridad, ya que quedarían siete (7) por los servidores públicos en representación de quienes reclaman y seis (6), por los representantes del ejecutivo nacional, todo ello auspiciado por el Magistrado y en contra de la lógica, la semántica y el acto administrativo que así lo dispuso, sin haber empleado los instrumentos que en esta sede tiene el juez, para lo respectivo. ”*

Dijo que la sentencia es un *“deplorable referente o consecuencia o efecto, que se constituiría en una argumento para quienes no están conformes con el derecho de sindicación (sic)”*, que podría emplearse para promover el conflicto colectivo.

Por último, citó la sentencia T-231 de 1994, proferida por la Corte Constitucional, y concluyó que la decisión de primera instancia incurrió en defecto procedimental, pues se desvió por completo del procedimiento establecido por la ley para el trámite de determinadas cuestiones (se refiere al procedimiento para adelantar el proceso de negociación colectiva).

En consecuencia, pidió que se revocara la sentencia de primera instancia y que, en su lugar, se negaran las pretensiones de la acción de tutela.

- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

---

partes durante la negociación. La entidad empleadora con base en el acta final suscrita por las partes expedirá los actos administrativos a que haya lugar, o dará la respuesta motivada de su negativa a las peticiones, en un término no superior a 15 días hábiles contados a partir de la firma del acta final.

6. Registro. Copia de las actas a que se refiere el numeral anterior, serán remitidas al Ministerio del Trabajo, quien deberá realizar el correspondiente registro.

El apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público impugnó la sentencia. Insistió en la existencia de otros mecanismos de defensa judicial controvertir el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y la resolución 741 de 2012, como son las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, que pueden ser ejercidas por la parte actora, toda vez que no se configuró el perjuicio irremediable que permita la procedencia excepcional de la tutela.

Citó la sentencia T-111 de 2008 y concluyó que no se acreditó la violación de los derechos fundamentales de la parte demandante.

Aludió a la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en la acción de tutela de Laura Cristina Gómez Ocampo, que pidió la inaplicación del Acuerdo del 6 de noviembre de 2012, y sostuvo que la pretensión se declaró improcedente, ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial para cuestionarlo, como lo es la acción de nulidad porque es un acto de carácter general, impersonal y abstracto.

Que, en todo caso, el acuerdo no vulneró el derecho de negociación ni de participación ciudadana, pues los puntos de vista de la mayoría de los negociadores quedaron incluidos.

El apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público describió las etapas en las que se desarrolló el proceso de concertación y concluyó que si bien, al momento de firmar el acuerdo, un sector no estuvo de acuerdo, los disidentes manifestaron su inconformidad y se abstuvieron de suscribirlo.

Insistió en que no se violaron los derechos fundamentales de los demandantes y pidió que se declarara improcedente la acción de tutela ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial para obtener la protección invocada.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Cuestión previa**

Previo a decidir la acción de tutela de la referencia, la Sala se referirá a la solicitud de nulidad presentada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, que aludió al impedimento de los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, para resolver la tutela en primera instancia.

En la impugnación de la sentencia de primera instancia, el Ministerio de Justicia y del Derecho alegó que se configuró la nulidad de todo lo actuado en la acción de tutela porque los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, conforme con el numeral 1 del artículo 56 de la Ley 906 de 2004, tenían interés en el resultado del proceso, habida cuenta de que la decisión que adoptaran beneficiaría a los empleados que tienen a cargo en sus despachos. Que, por ende, debía declararse la nulidad de todo el proceso.

Frente al tema, baste decir que la causal de nulidad alegada por el Ministerio de Justicia y del Derecho no se configuró, pues, como ha quedado visto en el acápite de antecedentes, la pretensión principal de la acción de tutela es que se permita a ciertos grupos disidentes, que no se sentían representados por Asonal Judicial, participar en el proceso de negociación colectiva iniciado para solucionar el problema de nivelación salarial en la rama judicial.

Es decir, no se configuró ningún interés, inminente, cierto o determinable, que impidiera que los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección F, decidieran con objetividad la tutela de la referencia, pues la acción se dirige a obtener la participación de ciertos empleados de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación en el proceso de negociación de la nivelación salarial, mas no a obtener la nivelación salarial, que sí es un interés común a todos los empleados judiciales. De hecho, no hay interés personal del juez en un proceso en que se ventilen derechos laborales de terceros, así sean empleados de la rama judicial, pues los empleos y cargos son del Estado, están al servicio de la sociedad y no son ni patrimonio de los empleados ni del juez.

La Sala no encuentra afectada ni la objetividad ni la imparcialidad necesarias para que los magistrados del tribunal de primera instancia hubiesen decidido sobre la protección del derecho a la negociación colectiva y, por ende, desestima la solicitud de nulidad invocada por el Ministerio de Justicia y del Derecho y coadyuvada por el Ministerio de Trabajo.

## **2. Cuestión de fondo. De la vulneración del derecho de negociación colectiva en el caso concreto**

La Sala anticipa que revocará la sentencia de primera instancia, por las razones que pasan a exponerse:

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados por la ley.

Procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, o en su defecto, siempre que sea necesaria para evitar un perjuicio irremediable, caso en el que procederá como mecanismo transitorio de protección.

En los términos de la demanda y las impugnaciones, corresponde a la Sala determinar si en el proceso de negociación (que se llevó a cabo para superar el problema de nivelación salarial de los empleados y funcionarios de la rama judicial, problema que se agudizó con el cese de actividades ocurrido a finales del año pasado) se desconoció el derecho de negociación sindical de los empleados que no estaban conformes con el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y con las decisiones adoptadas en las sesiones de la mesa técnica paritaria.

Lo primero que conviene decir es que los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, en la medida en que pueden formular peticiones sobre las condiciones del empleo. No obstante, el ejercicio de ese derecho no es pleno, pues, en los términos del artículo 416 C.S.T., las asociaciones sindicales de empleados públicos no están habilitadas para presentar pliegos de peticiones ni para celebrar convenciones colectivas.

Al examinar la constitucionalidad de dicho artículo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1234 de 2005, declaró la exequibilidad condicionada de la norma, *“bajo el entendido de que para hacer efectivo (el derecho) de negociación colectiva contemplado en el artículo 55 de la Constitución Política y de conformidad con los*

Convenios 151 y 154 de la OIT, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen los sindicatos, mientras el Congreso de la República regula el procedimiento para el efecto”.

En cuanto a la naturaleza del derecho de negociación colectiva de los empleados públicos, la Corte Constitucional en dicha sentencia dijo:

*“El contenido de los artículos 7 y 8 en mención (Convenio 151 de la OIT), se refiere al derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado. En la sentencia C-377 de 1998 se analizó si los empleados públicos tienen derecho de negociación plena, como ocurre con los trabajadores públicos, concluyendo que **si bien esta clase de servidores goza del derecho de sindicalización y, por ende, de la búsqueda de soluciones negociadas y concertadas, este derecho no puede afectar la facultad que la Constitución les confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo y la fijación de salarios.** Con el fin de armonizar estos dos conceptos: derechos de sindicalización y fijación unilateral de salarios y de condiciones de trabajo, se precisó que la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlas –art. 2º-, que en materia de conflictos de trabajo, la Carta impone como deber del Estado promover la concertación y otros medios de similar naturaleza para la solución pacífica de las controversias (art. 55). Por consiguiente, los empleados públicos tienen derecho a participar en la definición de sus condiciones de trabajo, porque se trata de asuntos que indudablemente los afectan, y por ende, en “nada en la Carta se opone a que los empleados públicos formulen peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y las discutan con ellas con el fin de lograr un acuerdo en la materia, lo cual implica que el derecho de negociación colectiva no tiene por qué considerarse anulado.”*

*Sin embargo, también, advirtió la Corte en la misma providencia : ‘a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades.’ (sentencia C-377 de 1998, MP, doctor Alejandro Martínez Caballero)”.*

De modo que, en principio, pueden concertarse las condiciones del cargo de los empleados públicos, sin que eso signifique que el Estado pierda la potestad para fijarlas unilateralmente. Se trata de que el Estado garantice espacios de concertación en los que puedan participar las asociaciones sindicales o cualquier otro tipo de asociación que agremia a los funcionarios públicos.

Recientemente, el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad que le confirió el artículo 189-11 C.P., mediante Decreto 1092 de 2012, reglamentó los artículos 7° y 8° de la Ley 411 de 1997, en lo relativo a la negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

En términos generales, dicha norma estableció el procedimiento para que se lleven a cabo los procesos de negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos.

La complejidad de este tipo de procesos enseña que la negociación deba realizarse con los representantes de los empleados que reclaman la mejoría de las condiciones laborales. La representación de los empleados está garantizada con la participación de los dignatarios en el proceso de negociación, pues se supone que los representantes llevan a la mesa de negociación las peticiones previamente concertadas entre los servidores. De hecho, así lo dispuso de manera clara el artículo 7° del Decreto 1092 de 2012, cuando establece que los empleados agremiados deberán designar a los negociadores, que son los voceros ante las autoridades competentes de atender las reclamaciones laborales.

Es frecuente que en este tipo de procesos se presenten desavenencias entre los propios negociadores o entre los mismos empleados. Empero, eso no significa que el proceso de negociación esté viciado o que se vulnere el derecho de negociación colectiva. El derecho de negociación queda protegido si se permite a los negociadores exponer fórmulas de arreglo. Que existan desacuerdos tampoco significa el derecho a la negociación que deba negociarse con cada grupo de personas que se declare disidente que no quiera aceptar la legitimidad de los dignatarios.

En el caso particular, como ya se vio, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, amparó *“el derecho a la participación en las decisiones que los afectan de los actores”*. A juicio del a quo, ese derecho, que es inherente al de negociación colectiva, fue vulnerado por las autoridades demandadas, por cuanto sólo se permitió la participación *“de los Funcionarios y Empleados de la Rama*

*Judicial reunidos en Asociaciones y Corporaciones hasta antes de la firma del Acuerdo, no obstante con posterioridad a ello, no se tuvo en cuenta sus puntos de vista, al punto de no ser consignados en el Acuerdo final suscrito por las mayorías, no obstante haberse elevado peticiones manifestando los motivos de inconformidad, e igualmente al conformar la Mesa Técnica Paritaria en la cual se iba a discutir el desarrollo del referido Acuerdo, para lo cual una de las hoy accionantes presentó sus puntos de vista y una propuesta para su conformación*” (se destaca).

Se encuentra acreditado en el expediente que el 11 de octubre de 2012 empleados y funcionarios de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación suspendieron actividades y solicitaron al gobierno nacional que revisara la remuneración salarial o que se reclasificaran los empleos, conforme con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992<sup>6</sup>.

En el proceso de negociación participaron varias organizaciones y corporaciones que reunían a empleados y funcionarios de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Así puede advertirse en el acta de reunión celebrada en el Edificio de Paloquemao a las 4:16 p.m. del 23 de octubre de 2012, en asambleas que se declararon “democráticas” y “públicas” por especialidades en Bogotá, en las que, de hecho, se nombraron a dos de las personas que hoy fungen como demandantes en la tutela<sup>7</sup>.

Es cierto que, en el sub lite, el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012, que, en general, estableció los parámetros para solucionar el conflicto relacionado con la nivelación salarial<sup>8</sup>, no fue suscrito por el Fiscal General de la Nación, ni por el representante de los empleados de dicha fiscalía, ni por el representante de los empleados de los juzgados civiles, ni por el representante de los empleados de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, ni por el representante de los empleados de los juzgados administrativos y tampoco por el

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.

<sup>7</sup> Fls. 35 a 40 del exp.



representante de los fiscales<sup>9</sup>. Empero, eso, per se, no vicia el procedimiento de negociación que finalmente permitió la solución concertada del conflicto suscitado entre el gobierno nacional y los empleados y funcionarios de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación.

En efecto, en el acuerdo se pactó la conformación de una mesa técnica paritaria, a efectos de distribuir la suma de dinero dispuesta para la nivelación salarial. En ese acuerdo se fijó el plazo de 45 días, contados a partir de la fecha de la conformación, prorrogables por 10 días más, si fuere necesario, para que la mesa paritaria sesionara en forma continua y permanente. Además, se indicó que la mesa debía estar conformada por un delegado principal de las siguientes entidades: del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de la Fiscalía General de la Nación y 6 delegados principales de los funcionarios y trabajadores de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación y cada uno debía contar con un suplente.

No obstante, ninguna irregularidad se presenta por el hecho de que en el acuerdo no se consignaran las inconformidades de un grupo de funcionarios y empleados judiciales que no estaban conformes con el contenido del Acuerdo del 6 de noviembre de 2012.

La finalidad de los procesos de negociación, se repite, es la suscripción de un acuerdo o de un punto de convergencia que permita dar solución definitiva al conflicto laboral. Es común que en los procesos de negociación existan acuerdos y desacuerdos. Justamente la existencia de diversas posiciones frente a un conflicto colectivo de tipo laboral permite que las partes se sienten a discutir sus diferencias para que se propongan fórmulas concretas de arreglo.

Negociar es tratar un conflicto en procura de la mejor solución, pero la negociación no implica que deban suscribirse tantos acuerdos como posiciones existan frente a determinado conflicto, pues, de lo contrario, ninguna negociación habría.

---

<sup>8</sup> Como ha quedado visto, dicho acuerdo se celebró entre el gobierno nacional y los representantes de los empleados y funcionarios de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación, cuyo objeto era continuar con el proceso de nivelación salarial.

<sup>9</sup> Fls. 41 a 45 del exp.

Siendo así, para garantizar el derecho de negociación de los empleados públicos (que aquí se invoca vulnerado), bastaba con que se permitiera a los representantes de los empleados judiciales exponer sus argumentos, sin que eso significara que todas las propuestas que expusieran debieran acogerse o que debieran llevarse a la mesa técnica para que las adoptara. Esa mesa técnica tenía como única finalidad la de definir, conforme con la Ley 4 de 1992, la distribución de los dineros destinados a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación.

En otras palabras: que se presentaran diferencias en el proceso de negociación no quiere decir que el proceso no se haya ejecutado conforme con las reglas establecidas en el Decreto 1092 de 2012, que reglamentó los artículos 7° y 8° de la Ley 411 de 1997, que, precisamente, adoptó las recomendaciones previstas en los convenios 151 y 154 de la OIT para solucionar conflictos con las organizaciones de empleados públicos.

En el caso concreto, lo que se buscaba en la negociación era plasmar unos puntos comunes que permitieran la adopción de un acuerdo final de nivelación salarial, que fue objeto de estudio en la mesa técnica paritaria conformada a raíz de la celebración del Acuerdo del 6 de noviembre de 2012. Justamente por esa situación es que el proceso de negociación con las organizaciones de empleados públicos está sometido al procedimiento reglado previsto en el Decreto 1092 de 2012, que fue creado para que los conflictos laborales encuentren soluciones por los cauces legales e institucionales.

De modo que no se vulneró el derecho de negociación colectiva porque a la parte aquí demandante se le garantizó la participación en el proceso de negociación, que culminó con la expedición del Acuerdo del 6 de noviembre 2012. En ese acuerdo quedaron plasmadas las bases generales que luego permitió la conformación de la mesa paritaria para poner fin al conflicto de nivelación salarial.

Las anteriores razones serían suficientes para que no prosperen las pretensiones de la demanda de tutela.

En todo caso, si la parte demandante no está conforme con los decretos que se dicten después de la culminación de las sesiones de mesa técnica paritaria, lo

procedente es que acuda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de nivelación salarial.

La tutela no procede ni si quiera como mecanismo transitorio porque no está probado el perjuicio irremediable que pudiera causarse a la parte actora. Pese a las extensas razones expuestas en la petición de tutela, la parte demandante no aludió ni sustentó el perjuicio irremediable que sustenta la presentación de la acción de tutela.

En consecuencia, como se anunció, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la tutela, y, en su lugar, denegará la las pretensiones de la demanda de tutela.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

- 1. REVÓCASE** la sentencia impugnada. En su lugar,
- 2. DENIÉGANSE** las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por Rosse Maire Mesa Cepeda y otros contra los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y de Justicia, por las razones expuestas.
- 3.** Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**  
Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**