



**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL / DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA / OBJETO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA / PARTICIPACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA / PRESENTACIÓN DE PLIEGOS DE PETICIONES AL EMPLEADOR / PROTOCOLIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN / COEXISTENCIA DE SINDICATOS / AUTONOMÍA DEL SINDICATO / APLICACIÓN DE LA NORMA / POTESTAD DEL JUEZ DE TUTELA / VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

[C]orresponde a la Sala, en los términos del escrito de impugnación, determinar si se debe revocar la sentencia proferida el 1 de julio de 2022, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, en la que se ordenó a la Defensoría del Pueblo suspender la negociación de la vigencia 2022 hasta que se adelantara el proceso de autocomposición de las organizaciones sindicales de dicha entidad, lo que a juicio de la organización ASDEP, vulnera los derechos fundamentales a la negociación colectiva y a la autonomía de los sindicatos, pues i) esta cumplió con los requisitos establecidos en el Decreto 160 de 2014 para presentar el pliego de solicitudes y ii) las asociaciones ASEMDEP y SINDHEP no han formulado pliego alguno en la vigencia 2022, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 160 de 2014.

[L]a Sala no desconoce que el artículo 8 del Decreto 160 de 2014, el cual fue recopilado en el Decreto 1072 de 2015, establece los requisitos y las condiciones para que un sindicato de empleados públicos formule un pliego de solicitudes ante la administración o entidad estatal, tal como lo afirmó la organización sindical ASDEP en el escrito de impugnación. Sin embargo, el numeral 1 del artículo 2.2.2.4.7. del Decreto 1072 de 2015, en el capítulo de sindicatos de empleados públicos (...), [se estableció el deber de “realizar previamente actividades de coordinación para la integración de solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras.”] (...) De lo anterior, se observa que al existir otras dos organizaciones sindicales dentro de la Defensoría del Pueblo era necesario que previo a la presentación o radicación del pliego de solicitudes, todas debieran llevar a cabo actividades coordinadas con el fin de integrar las solicitudes en un solo pliego. Es decir, que es una obligación de los sindicatos la necesaria coordinación para la integración de las solicitudes, lo que permite garantizar un escenario consensuado en el proceso de negociación colectiva al que pueden concurrir en unidad de pliego y de integración ante el respectivo empleador. Ahora bien, se debe precisar que, si bien en el presente asunto ASDEP radicó el pliego de solicitudes dentro de los dos meses siguientes a la asamblea de dicha organización, lo cierto es que la norma antes transcrita establece de manera categórica que, en caso de existir varios sindicatos, estos deben, previamente, desarrollar actividades coordinadamente con el fin de presentar un pliego en unidad, lo que se echa de menos en el asunto bajo examen. (...) En ese orden de ideas, fue justamente esa falta de unidad de pliego y unidad de integración, la que llevó, acertadamente, al juez de tutela de primera instancia a acceder al amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la negociación colectiva, escenario en el que resulta improcedente limitar o cercenar esa posibilidad de negociación, o imponer el que haya sido formulado por una de las asociaciones, solo bajo el argumento de que ASEMDEP y SIDHEP no lo formularon oportunamente, pues ello llevaría a vaciar de contenido, adicionalmente, el derecho de asociación sindical. Por consiguiente, el hecho de que en la sentencia impugnada se ordenara la suspensión de la negociación colectiva con el fin de que las organizaciones ASEMDEP, SIDHEP y ASDEP concurren en unidad de pliego, con sujeción a los principios de concurrencia, economía, celeridad, igualdad, concertación, defensa de los intereses comunes y justicia social, entre los representantes de cada organismo sindical, responde a una obligación previamente



establecida en el ordenamiento jurídico, específicamente en el artículo 2.2.2.4.7. del Decreto 1072 de 2015, no a una supuesta atribución de funciones legislativas del juez de tutela de primera instancia como lo afirmó ASDEP en el escrito de impugnación, lo que descarta la solicitud de que se declare la improcedencia de la solicitud de amparo constitucional. (...) Por las razones expuestas, la Sala confirmará el fallo de primera instancia que accedió al amparo constitucional de los derechos fundamentales a la igualdad y de negociación colectiva de ASEMDEP.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 160 DE 2014 - ARTÍCULO 8 / DECRETO 1072 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.2.4.7. – NUMERAL 1

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 25000-23-15-000-2022-00611-01  
**Demandante:** ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO -ASEMDEP-  
**Demandado:** DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
**Temas:** Tutela contra autoridad administrativa. Ejercicio del derecho de asociación sindical y negociación colectiva de empleados públicos. Unidad de pliego de solicitudes y unidad de integración cuando se trata de dos o más sindicatos

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la impugnación presentada por la señora Martha Cecilia Reina Gómez, en calidad de presidenta de la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo, ASDEP, contra la sentencia de 1 de julio de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, en la que se resolvió lo siguiente:

*“1.º) Niéguese el amparo de los derechos al debido proceso, y de asociación, autonomía y libertad sindical invocados por la Asociación de Empleados de la Defensoría del Pueblo -ASEMDEP-, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*2.º) Tutélese los derechos fundamentales a la igualdad y a la negociación colectiva de la Asociación de Empleados de la Defensoría del Pueblo - ASEMDEP-, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.*

*3.º) Ordénese a la Defensoría del Pueblo que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, suspenda la negociación de la vigencia 2022, iniciado con ocasión del pliego de solicitudes presentado por ASDEP el 28 de febrero de 2022, únicamente en lo que se refiere al proceso de autocomposición que adelanta ASDEP con las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP, situación que permanecerá hasta tanto dichos organismos sindicales concurren en unidad de pliego, así*



como en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras, con sujeción a los principios de concurrencia, economía, celeridad, igualdad, concertación, defensa de los intereses comunes y justicia social, entre los representantes de cada organismo sindical. Superado lo anterior, se reanuda el proceso en los términos del Decreto 160 de 2014, sin que ello implique la alteración del proceso de autocomposición con las demás organizaciones partícipes.

4.º) Notifíquese esta decisión personalmente a las partes.

5.º) Si esta sentencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los plazos y condiciones excepcionales adoptados por el Consejo Superior de la Judicatura, y una vez que retorne el expediente archívese con las constancias previas de secretaría”.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

La accionante relató que el 26 de febrero de 2021, la Asociación de Empleados de la Defensoría del Pueblo, ASEMDEP, junto con el Sindicato de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, SINDHEP, presentaron pliego de solicitudes ante el Defensor del Pueblo y el Ministro del Trabajo.

Agregó que los días 25 y 26 de febrero de 2021, a través de medios virtuales, los presidentes de las organizaciones sindicales **ASEMDEP, SINDHEP y ASDEP** se reunieron con la finalidad de unificar el pliego de solicitudes que sería presentado a la Defensoría del Pueblo, según lo regulado en el numeral 1 del artículo 8 del Decreto 160 de 2014.

Indicó que el pliego no fue suscrito por ASDEP, pues no hubo acuerdo con ASEMDEP y SINDHEP en la inclusión de su solicitud número 44, relacionado con el periodo de duración de los encargos, pese a que se había logrado la construcción conjunta de aproximadamente 195 solicitudes, correspondiente al 99%.

Señaló que la Defensoría del Pueblo mediante oficio No. 20210000500680581 de 2 de marzo de 2021, designó a sus negociadores e informó a los presidentes de los sindicatos ASEMDEP, SINDHEP y ASDEP que la instalación de la negociación se llevaría a cabo el 9 de marzo de 2021.

Sostuvo que a ASDEP se le informó de la instalación de la negociación y participó con voz y voto en la instalación de la citada mesa de negociación, sin embargo, ASEMDEP y SINDHEP desconocen la forma en que ASDEP presentó a las autoridades su pliego de solicitudes.

**Indicó que el 9 de marzo de 2021, los representantes de la Defensoría del Pueblo suspendieron la negociación colectiva, toda vez que el pliego de solicitudes debía ser unificado, sin embargo, la anterior decisión no la compartió ASEMDEP ni SINDHEP por ser un aspecto meramente formal y que no correspondía con la realidad fáctica, en la medida que solo existía una solicitud del pliego de ámbito común y general de los sindicatos en la que no convergían las 3 organizaciones sindicales.**



Afirmó que en razón a la pandemia por el COVID-19, las organizaciones ASEMDEP y SINDHEP no insistieron a la Defensoría del Pueblo en el reinicio de la mesa de negociación, toda vez que consideraron que no tenía ningún sentido para los trabajadores adelantar virtualmente unas negociaciones, cuando el pliego contenía trascendentales solicitudes para garantizar sus derechos constitucionales.

Relató que el 5 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo les insistió a las organizaciones sindicales en la necesidad de cumplir con el acuerdo alcanzado en la reunión celebrada el 9 de marzo de 2021 y les sugirió determinar los puntos comunes de los dos pliegos de solicitudes presentados e identificar con claridad en cuales no había acuerdo entre estas.

Aseguró que la presidente de ASDEP nunca aceptó reunirse con ASEMDEP y SINDHEP para solucionar este desacuerdo y para superar el obstáculo invocado por la Defensoría del Pueblo para reiniciar la negociación suspendida del pliego de solicitudes del año 2021.

Adujo que el 2 de marzo de 2022, la Secretaría General de la Defensoría del Pueblo informó a los presidentes de ASEMDEP y SINDHEP que el 28 de febrero de esa anualidad la organización sindical ASDEP presentó pliego de solicitudes y que la instalación de la negociación se llevaría a cabo el 9 de marzo de 2022.

Resaltó que el 11 de marzo de 2022, los presidentes de las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP solicitaron al Defensor del Pueblo que se reiniciara y desarrollara la mesa de negociación instalada el 9 de marzo de 2021, y que la solicitud presentada por ASDEP fuera tratada una vez se hubieran discutido los demás puntos del pliego de solicitudes que radicó conjuntamente ASEMDEP y SINDHEP.

Afirmó que el 20 de mayo de 2022, ASEMDEP presentó a la Defensoría del Pueblo una petición para que se abstuvieran de iniciar negociación o arreglo directo del pliego de solicitudes presentado por ASDEP, sin embargo, no se ha dado respuesta.

Finalmente, manifestó que la Defensoría del Pueblo al instalar una segunda mesa de negociación para negociar exclusivamente con ASDEP el pliego de solicitudes presentado el 28 de febrero de 2022, excluyó a ASEMDEP y SINDHEP de esta negociación.

## **2. Fundamentos de la acción**

La asociación actora presentó acción de tutela con el objeto de que se amparen los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la asociación sindical, autonomía sindical, al trabajo y a la negociación colectiva, así como los principios de buena fe y confianza legítima y las garantías previstas en los Convenios No. 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, supuestamente vulnerados por la Defensoría del Pueblo al iniciar la mesa de negociación colectiva con ASDEP, excluyendo a las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP.

Indicó que la Defensoría del Pueblo al privilegiar a ASDEP, amenaza los derechos fundamentales alegados, toda vez que en la medida que el término para desarrollar la etapa de negociación directa es de 20 días, establecidos en los Decretos 160 de 2014 y 1072 de 2015, son demasiado cortos y causaría un perjuicio irremediable a los trabajadores afiliados y a las organizaciones sindicales, por lo que la solicitud de amparo es el mecanismo idóneo para que se garantice la vigencia de los derechos afectados.



Por último, la parte actora invocó la sentencia C-063 de 2008<sup>1</sup> de la Corte Constitucional, la decisión dictada en el proceso No. “2017-03-55 AT” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el fallo de 5 de julio de 2012 del Consejo de Estado, pronunciamientos relacionados con el derecho a la asociación sindical.

### 3. Pretensiones

En el escrito de tutela se formularon las siguientes:

*“1. Con apoyo en los hechos narrados y los fundamentos jurídicos relacionados en el presente escrito, de manera respetuosa solicitamos al honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se TUTELEN los derechos fundamentales de nuestra organización sindical “ASEMDEP” a: Igualdad de trato (art. 13 CP), Debido Proceso (art. 29 CP), Asociación sindical, autonomía sindical (Art. 39, 53 CP, Convenios 87, 98) negociación colectiva (Art. 55 CP, Convenios 151, 154 OIT), Buena Fe (Art. 83 CP) amenazados por la*

*acción – omisión del señor Defensor del Pueblo Dr. Carlos Ernesto Camargo Assis y sus negociadores, de iniciar mesa de negociación colectiva con ASDEP, excluyendo y discriminando de esta negociación a las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP.*

*2. Consecuencialmente, se ordene al señor Defensor del Pueblo Dr. Carlos Ernesto Camargo Assis, la suspensión inmediata de la mesa de negociación instalada por la Defensoría del Pueblo el pasado primero (1º) de junio de 2022, privilegiando a la organización sindical ASDEP y se ordene el REINICIO de la mesa de negociación colectiva instalada y suspendida el nueve (9) de marzo de 2021 para la negociación del pliego de solicitudes radicado el día 26 de febrero de 2021 en la que participan las organizaciones sindicales (ASEMDEP, SINDHEP y ASDEP) una vez se supere el desacuerdo existente con ASDEP en (la solicitud No. 44) del pliego unificado presentado por las organizaciones, en aras de garantizar en la mayor medida: la representación de todos los trabajadores en la negociación colectiva del pliego; el derecho de autonomía y asociación sindical, Negociación Colectiva, igualdad de trato, Debido proceso, Buena Fe y confianza legítima.”.*

### 4. Pruebas relevantes

La parte accionante allegó los siguientes documentos relevantes:

- Registro sindical de ASEMDEP.
- Pliego de solicitudes radicado mediante correo electrónico ante la Defensoría del Pueblo.
- Copia de la radicación del pliego de solicitudes por parte de ASDEP ante la Defensoría del Pueblo.

### 5. Trámite procesal

Por auto de 14 de junio de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la parte demandante, a la autoridad administrativa demandada, así como al Sindicato de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, SINDHEP, y a la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo, ASDEP.

### 6. Oposición

#### 6.1. Respuesta de la Defensoría del Pueblo

<sup>1</sup> M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.



En escrito de 16 de junio de 2022, un abogado adscrito a la entidad solicitó que se declare la improcedencia o, en su defecto, se nieguen las pretensiones a la acción de tutela.

Afirmó que en un primer momento se remitió la comunicación de designación de los negociadores e instalación de la mesa a las asociaciones ASEMDEP y SINDHEP, por cuanto el pliego presentado por ASDEP se recibió el 26 de febrero de 2021 en el correo de la Oficina Jurídica de la entidad, por lo que solo se tuvo conocimiento del mismo con posterioridad a la proyección de la comunicación, lo que desvirtúa la afirmación realizada por la parte actora, en cuanto a que ASDEP no presentó pliego de solicitudes para el año 2021.

Resaltó que en la reunión celebrada el 9 de marzo de 2021 en las instalaciones de la Sede Nacional de la Defensoría del Pueblo, la comisión negociadora de la administración y de las 3 organizaciones sindicales determinaron que la negociación colectiva comenzaría el 6 de abril de 2021 en sesiones que se realizarían los martes de 9:00 a.m. a 6:00 p.m. en el auditorio principal del antiguo bloque “C”, ubicado en la calle 55 No. 10-32 - Sede Nacional, siempre y cuando los sindicatos presentaran un pliego de peticiones y una comisión negociadora unificada para el 16 marzo de 2021, tal como lo establece el artículo 2.2.2.4.7. Decreto 1072 de 2015.

Agregó que en comunicaciones de 31 de marzo y de 7 de abril de 2021, se les informó a las asociaciones sindicales que la Defensoría del Pueblo estaba en disposición para iniciar la negociación colectiva, siempre y cuando realicen la unificación del pliego de solicitudes como se acordó en la reunión celebrada el 9 de marzo de 2021, y se les mencionaron distintas opciones para superar la situación, sin que a la fecha se hubiese presentado el pliego de solicitudes unificado.

Sostuvo que en el año 2022, dentro de los términos fijados por el Decreto 1072 de 2015, la organización sindical ASDEP presentó pliego de solicitudes sin que se recibiera pliego por parte de ASEMDEP y SINDHEP, razón por la cual en cumplimiento de lo ordenado por el mencionado decreto y ante la no existencia de un pliego vigente, la Defensoría del Pueblo procedió a designar los negociadores y citar a la instalación de la mesa en los términos del artículo 2.2.2.4.10. del Decreto 1072 de 2015.

Aclaró que la Defensoría del Pueblo concedora de lo sucedido durante la vigencia 2021 y con el fin de garantizar la participación de las organizaciones sindicales existentes en la entidad, invitó nuevamente a ASEMDEP, SINDHEP y ASDEP, con el fin de adelantar acciones de coordinación para la integración de sus solicitudes, con el fin de que concurran en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras.

Señaló que a pesar de la invitación y el espacio ofrecido, mediante comunicación de 13 de abril de 2022, la Presidenta de ASDEP solicitó la instalación de la mesa de negociación colectiva, frente a lo cual la Defensoría del Pueblo en acatamiento del artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015, procedió a citar a su instalación, con la organización sindical ASDEP, única que presentó pliego de solicitudes para la vigencia 2022.

Indicó que para marzo de 2022, las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP solicitaron la instalación de la mesa de negociación vigencia 2021, la cual fue respondida con oficio de 21 de abril de 2022, en donde se reiteró la disposición de iniciar la etapa de arreglo directo, una vez se cumpla con las condiciones y



requisitos de la comparecencia sindical en la negociación establecidos en el artículo 2.2.2.4.7 del Decreto 1072 de 2015.

Por otra parte, en relación con la petición de 31 de mayo de 2022 relativa al acta de instalación de la mesa de negociación colectiva de 9 de marzo de 2021, indicó que contrario a lo manifestado por la parte demandante, la Defensoría del Pueblo dio respuesta, la cual anexó con la contestación de la solicitud de amparo.

Resaltó que la negociación del pliego de solicitudes presentado por ASDEP correspondiente al año 2021 no fue iniciada y, por ende, es imposible reiniciarla o reanudarla, pues las organizaciones sindicales ASDEP, SINDHEP y ASEMDEP no cumplieron con los requisitos de comparecencia de presentación de pliego y comisiones negociadoras unificados en atención a lo preceptuado en el artículo 2.2.2.4.7 numeral 1 del Decreto 1072 de 2015 y con apego al concepto emitido el 23 de abril de 2021 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado bajo radicado No. 11001-03-06-000-2021-00050-00.

Por último, manifestó que al no haberse iniciado la negociación colectiva correspondiente al año 2021 por una actuación imputable a los sindicatos, entre ellos el accionante, lo procedente era que si las organizaciones sindicales consideraban pertinente ejercer su derecho a la negociación colectiva de trabajo radicarán un pliego de solicitudes en el primer bimestre del año 2022, tal y como lo hicieron en el año 2021, actuación que únicamente adelantó la organización sindical ASDEP, a través de oficio remitido el 28 de febrero de 2022.

## **6.2. Respuesta de la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo, ASDEP**

En escrito de 16 de junio de 2022, la presidenta nacional pidió que se negaran las pretensiones, toda vez que no se demostró la vulneración de derecho fundamental alguno a la asociación sindical accionante.

Relató que en atención a que la Defensoría del Pueblo suspendió las negociaciones en el año 2021, con el fin de que se unificara el pliego que presentaron ASEMDEP, SINDHEP y ASDEP, lo cierto es que las dos primeras no han aceptados las diferentes fórmulas que remitió ASDEP con el fin de reiniciar las negociaciones.

Sostuvo que los directivos de las organizaciones ASEMDEP y SINDHEP en lugar de facilitar la unificación de los pliegos con la fórmula presentada por ASDEP, lo que hicieron fue radicar un pliego de solicitudes por cada asociación al que denominaron “PLIEGO UNIFICADO”, bajo el argumento de que al de ellos había sido integrada la mayoría de nuestros puntos.

Afirmó que transcurridos más de 9 meses desde la suspensión de la negociación, cuando estaba a punto de terminar la vigencia del pliego radicado en el año 2021, los presidentes de ASEMDEP y SINDHEP le comunicaron la intención de reactivar la negociación que estaba a punto de perder su vigencia, sin embargo, solo hasta el 9 de marzo de 2022, luego de vencido el término legal le remitieron un comunicado con el fin de materializar la reactivación.

Señaló que el 28 de febrero de 2022, radicaron ante la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Trabajo el pliego resultante de la asamblea y el listado de los negociadores y asesores designados por ASDEP y que el 2 de marzo de 2022, recibieron comunicación suscrita por el Subdirector de Gestión del Talento Humano de la Defensoría del Pueblo, la respectiva comunicación prevista en el artículo



2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015 en la que se nos informaron los nombres de sus negociadores y asesores y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación.

Adujo que contrario a lo manifestado en el escrito de tutela, la pandemia y la virtualidad no fueron obstáculo para la realización de los procesos de negociación colectiva en las entidades públicas, prueba de ello fue la realización de la negociación colectiva nacional en la que ASDEP participó como negociador principal con tres negociadores, la cual se desarrolló durante casi tres meses de manera mixta (virtual y presencial), con la participación de más de 200 personas entre negociadores y asesores.

Por último, manifestó que no es cierto que ASDEP hubiera sido renuente a los supuestos llamados para concertar una reunión, lo que demuestra el afán de actuar a espaldas y deslealmente con dicha organización y con los trabajadores de la entidad, pidiendo que se diera por unificado un pliego que nunca lo fue.

### **6.3. Coadyuvancia del Sindicato de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, SINDHEP**

En escrito de 16 de junio de 2022, el presidente de la Junta Directiva de esa asociación coadyuvó las pretensiones de la solicitud de amparo con sustento en lo siguiente:

Afirmó que las actuaciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo en el marco de la negociación sindical del año 2021 son violatorias de los Convenios Nos. 151 y 154 de la OIT, así como lo dispuesto en la legislación nacional en cuanto a su obligación de tramitar las solicitudes respetuosas que se le hayan puesto en conocimiento, tal como se extrae de la aceptación del pliego unificado presentado por las organizaciones ASEMP y SINDHEP en la vigencia 2021.

Sostuvo que la mesa de negociación que surgió con ocasión de tales pliegos se inició efectivamente el 9 de marzo de 2021, y a la fecha la Defensoría del Pueblo se niega a reiniciarla, en tanto que una vez instalada fue suspendida con argumentos infundados que buscan obstaculizar el ejercicio de los derechos fundamentales de asociación sindical y negociación colectiva de las organizaciones sindicales ASEMP y SINDHEP.

Indicó que la entidad accionada actuó de manera ambigua y engañosa, a lo que agregó que ha omitido las obligaciones legales que le atañen conforme con lo contenido en el Decreto 1072 de 2015, en cuanto a surtir todas las etapas de la negociación colectiva, pues decidió interpretar que es deber de los sindicatos presentar pliego de solicitudes todos los años, imponiendo requisitos que no obran en la ley y sustrayéndose con base en este argumento de su obligación de adelantar la negociación sindical instalada y suspendida 9 de marzo del año 2021.

Resaltó que el comportamiento de la Defensoría del Pueblo resultó en un acto de injerencia, que puede representar una violación a lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio 151 de la OIT, pues no es aceptable que decida interpretar y definir que no procede a atender las solicitudes de un pliego unificado, lo que vulnera los derechos e intereses de dos organizaciones que agotaron los requisitos de unificación.



Finalmente, señaló que las organizaciones sindicales no pueden actuar conforme al capricho y libre arbitrio de la administración, pues vulneraría el principio de autonomía sindical y de no intervención en asuntos propios de las organizaciones sindicales.

## 7. Sentencia de tutela impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, en sentencia de 1 de julio de 2022, negó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de asociación, autonomía y libertad sindical. Empero tuteló los derechos fundamentales a la igualdad y a la negociación colectiva de ASEMDEP y, en consecuencia, ordenó a la Defensoría del Pueblo que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la decisión suspendiera la negociación de la vigencia 2022, únicamente en lo que se refiere al proceso de autocomposición que adelanta ASDEP con las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP.

En primer lugar, luego se realizar un relato de los hechos ocurridos en el presente asunto, advirtió que las organizaciones sindicales son las destinatarias del cumplimiento del numeral 1º del artículo 2.2.2.4.7 y del numeral 1º del artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015 –que recopiló el Decreto 160 de 2014–, por lo que a la Defensoría del Pueblo no le es imputable la falta de cumplimiento total o parcial de estos requerimientos fijados legalmente para dar inicio al proceso de negociación colectiva.

Agregó que en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, la Sección Quinta del Consejo de Estado en fallo de tutela de 27 de enero de 2022, precisó que son los mismos sindicatos los encargados de coordinar, de forma previa y en ejercicio de su autonomía, los aspectos a que hubiere lugar para integrar sus pliegos y las comisiones negociadoras, sin que dicha carga pueda ser trasladada a las autoridades estatales por cuanto estas no pueden inmiscuirse en dichos aspectos que son exclusivos de los sindicatos. Por consiguiente, consideró que el juez de tutela no puede amparar situaciones donde la vulneración de los derechos fundamentales del actor se deriva de una omisión al cumplimiento de las cargas que le impone el Decreto 1072 de 2015.

En segundo lugar, resaltó que los deberes a cargo de las organizaciones sindicales, en particular, el de unificar el pliego de solicitudes al punto de que si no se cumple y la autoridad da inicio a las actividades de negociación con aquellas organizaciones que sí lo presentaron, sin la asistencia de las demás que puedan estar constituidas, suponen una amenaza a los derechos fundamentales a la igualdad y a la negociación colectiva de estas últimas.

Por último, manifestó que la iniciación de las actividades de negociación por la Defensoría del Pueblo y ASDEP del pliego de solicitudes presentado el 28 de febrero de 2022, sin la asistencia de las demás organizaciones sindicales de empleados públicos de dicha entidad deviene en la amenaza a los derechos fundamentales a la igualdad y a la negociación colectiva de ASEMDEP y SINDHEP, en tanto les correspondía la carga ineludible de coordinación entre todas las organizaciones sindicales, como lo dispone el numeral 1 del artículo 8 del Decreto 160 de 2014.

## 8. Escrito de impugnación



8.1. Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la presidenta de la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo, ASDEP, impugnó la sentencia. Solicitó al juez constitucional que se revoque la decisión que accedió al amparo constitucional y, en su lugar, se declare la improcedencia de la acción de tutela.

Sostuvo que en la sentencia impugnada se abrogaron funciones propias del legislador, pues el Decreto 160 de 2014 establece los requisitos para presentar pliegos de solicitudes, por lo que el hecho de que en el fallo de tutela se ordenara comparecer a las demás asociaciones, modifica lo establecido en el mencionado decreto, lo cual no es competencia del juez de tutela.

Indicó que en la sentencia impugnada se dio por sentado que las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP, dentro del primer bimestre del año 2022, presentaron el pliego de solicitudes ante la Defensoría del Pueblo para iniciar negociación para dicha anualidad, cuando la única organización sindical que lo hizo en términos legales fue ASDEP.

Afirmó que en el fallo impugnado fue arbitraria la aplicación del numeral 1 del artículo 8 del Decreto 160 de 2014, pues no valoró las pruebas que demostraban que para el año 2022, la asociación ASDEP cumplió con todos los requisitos para presentar pliego de solicitudes para ese año, los cuales no cumplió ASEMDEP ni SINDHEP, quienes para dicho año no radicaron pliego alguno.

Resaltó que la sentencia impugnada le impone una carga pública desmesurada, inconmensurable e invasiva de la autonomía de la voluntad privada, pues ASEMDEP y SINDHEP voluntariamente dejaron de presentar pliego de solicitudes y se les impone la obligación de autocomponer con el sindicato ASDEP.

Afirmó que en el presente asunto no podía subsanarse la integración de pliegos y la unificación de la comisión negociadora, por ser esta una obligación impuesta a las organizaciones sindicales y, en consecuencia, no hay lugar a amparar la situación, mucho menos puede obviarse la omisión de la presentación de pliegos por parte de las accionantes.

Por último, manifestó que *“no se armonizan las pretensiones con los considerandos, y finalmente en el resuelve de la acción de amparo, termina reviviendo un término fenecido en el año 2021, desconociendo el principio de preclusividad de términos y pretermitiendo la instancia, esto es, por vía de hecho, trasladando los efectos de un pliego para la vigencia del 2021 -suspendido, según dichos del accionante-, alterando el procedimiento, extendiendo su vigencia para el año 2022, y creando una instancia que denomina “procedimiento de autocomposición”.*

8.1. En escrito de 21 de julio de 2022, el señor John Harvey Monroy León, quien afirmó ser asociado de ASEMDEP, solicitó que se declare desierta la impugnación presentada por la presidenta de ASDEP, por considerar que esta no estaba legitimada para interponerla. Al respecto, la Sala se abstendrá de dar trámite a esa solicitud, en razón a que el peticionario no es el representante legal de ASEMDEP.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia



De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Reglamento Interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir la presente impugnación.

## 2. Planteamiento del problema jurídico

Le corresponde a la Sala, en los términos del escrito de impugnación, determinar si se debe revocar la sentencia proferida el 1 de julio de 2022, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, en la que se ordenó a la Defensoría del Pueblo suspender la negociación de la vigencia 2022 hasta que se adelantara el proceso de autocomposición de las organizaciones sindicales de dicha entidad, lo que a juicio de la organización ASDEP, vulnera los derechos fundamentales a la negociación colectiva y a la autonomía de los sindicatos, pues i) esta cumplió con los requisitos establecidos en el Decreto 160 de 2014 para presentar el pliego de solicitudes y ii) las asociaciones ASEMDEP y SINDHEP no han formulado pliego alguno en la vigencia 2022, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 160 de 2014.

## 3. Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, *“cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*. Destaca esa disposición que dicha solicitud de amparo, *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

Así mismo, el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 establece que *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en las casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela (...)”*.

En suma, la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediato y subsidiario de los derechos fundamentales, que puede iniciar cualquier persona, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

## 4. Estudio y solución del caso concreto

4.1. La organización sindical ASEMDEP presentó acción de tutela con el propósito de que se amparen los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la asociación sindical, a la autonomía sindical, al trabajo y a la negociación colectiva, los principios de buena fe y confianza legítima y se garantice la efectividad de los Convenios Nos. 87, 98, 151 y 154 de la OIT, supuestamente vulnerados por la Defensoría del Pueblo al iniciar la **mesa de negociación colectiva con ASDEP**, en razón a un pliego de solicitudes que esta asociación presentó en la vigencia del año 2022, excluyendo a las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP.



El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, en sentencia de 1 de julio de 2022, negó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de asociación, autonomía y libertad sindical. Sin embargo, tuteló el de igualdad y a la negociación colectiva de ASEMDEP. Por consiguiente, ordenó a la Defensoría del Pueblo suspender la negociación de la vigencia 2022, que inició con ocasión al pliego de solicitudes presentado por ASDEP, únicamente en lo que se refiere al proceso de autocomposición que adelanta ASDEP con las organizaciones sindicales ASEMDEP y SINDHEP, situación que permanecerá hasta que concurren en unidad de pliego, así como en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras, con sujeción a los principios de concurrencia, economía, celeridad, igualdad, concertación, defensa de los intereses comunes y justicia social, entre los representantes de cada organismo sindical.

Lo anterior, en razón a que la iniciación de las actividades de negociación por la Defensoría del Pueblo y ASDEP del pliego de solicitudes presentado por dicha organización sindical, sin la asistencia de las demás organizaciones sindicales de empleados públicos de dicha entidad deviene en la amenaza a los derechos fundamentales a la igualdad y a la negociación colectiva de ASEMDEP y SINDHEP, en tanto les correspondería la carga ineludible de coordinación entre todas las asociaciones, tal y como lo dispone el numeral 1 del artículo 8 del Decreto 160 de 2014, previo a instalar la mesa de negociaciones.

La asociación ASDEP impugnó la anterior decisión, bajo el argumento de que la decisión del juez de tutela vulnera los derechos a la negociación colectiva y a la autonomía de los sindicatos, pues i) esta cumplió con los requisitos establecidos en el Decreto 160 de 2014 para presentar el pliego de solicitudes y ii) las asociaciones ASEMDEP y SINDHEP no han presentado pliego alguno en la vigencia 2022, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 160 de 2014.

Con el fin de resolver la impugnación formulada, la Sala realizará unas breves consideraciones en relación con el derecho a la negociación colectiva, contenido en la Constitución Política e instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna.

4.2. Lo primero que debe indicarse, es que el artículo 39 de la Constitución Política consagra el derecho de todos los trabajadores y empleadores de constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado, exceptuando únicamente a los miembros de la Fuerza Pública.

En el ámbito internacional, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>2</sup> reconoce el derecho de toda persona a asociarse con otras para fundar sindicatos, afiliarse a ellos y proteger sus intereses. Igualmente, el numeral 2 de esa disposición, declara que el ejercicio de ese derecho “solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Asimismo, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup> consagra el derecho a la libertad sindical así:

“1. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

<sup>2</sup> Aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968.

<sup>3</sup> Aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968.



a) *El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*”.

A la par de ese derecho de asociación sindical se incorpora en el artículo 55 de la Carta el derecho a la negociación colectiva, en los siguientes términos:

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

Estos derechos gozan de una necesaria interdependencia, en tanto la posibilidad de que se garantice ampliamente el derecho a la libertad sindical, se supedita, en buena medida, a que no se frustre la materialización o concreción del derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales.

En relación con la libertad de asociación sindical, a Corte Constitucional en la sentencia T-376 del 2020<sup>4</sup>, señaló que se compone de los siguientes elementos: (i) todo trabajador sin distinción de su origen, sexo, raza, nacionalidad, orientación política, sexual o religiosa entre otras, que se identifique en un grupo con intereses comunes tiene el derecho a asociarse libremente; (ii) la prohibición de intervención estatal se circunscribe a abstenerse de interferir en el ámbito de constitución, organización y funcionamiento interno, los cuales son exclusivos del sindicato, siempre y cuando no transgredan la legalidad; (iii) la garantía constitucional de libertad de asociación protege a la colectividad por lo que prevalece sobre los

derechos subjetivos del trabajador los cuales no pueden colisionar con los derechos de la organización y (iv) la disolución o cancelación de la personería jurídica de un sindicato solo puede darse por vía judicial.

En efecto, esa misma corporación judicial en la Sentencia C-741 de 2013<sup>5</sup>, manifestó que cada uno de estos derechos (conformar sindicatos y a la negociación colectiva), cuenta con un ámbito propio de protección: mientras que el derecho de asociación sindical ampara la facultad de constituir organizaciones de trabajadores y de empleadores, la negociación colectiva pretende salvaguardar la existencia de un mecanismo de regulación de las relaciones laborales.

Ahora bien, en varios instrumentos internacionales se ha reconocido el derecho a la negociación colectiva. En el Convenio No. 154 de la OIT, el cual fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 524 de 1999, respecto del cual la Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2008<sup>6</sup>, manifestó que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, se establece en el artículo 2 lo siguiente:

*“Artículo 2. A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:*

<sup>4</sup> M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>5</sup> M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>6</sup> M.P.: Jaime Araújo Rentería.



- (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”.

Valga indicar que el derecho a la negociación colectiva ha sido entendido en todos los ámbitos en los que exista una relación laboral, tanto en el ámbito de las relaciones privadas como con el Estado.

Al respecto, el Convenio No. 151 de la OIT<sup>7</sup>, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, tiene por objeto imponer a los Estados los compromisos de garantizar que los empleados públicos puedan ejercer los derechos, cuya protección debe ser preservada en el entorno de una relación laboral.

En efecto, los artículos 7 y 8 del mencionado Convenio incorporan la obligación de fomentar el desarrollo y el empleo de los mecanismos de negociación colectiva entre la administración y las organizaciones sindicales, en los siguientes términos:

*“Artículo 7. Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.*

*Artículo 8. La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados”.*

Ahora bien, en lo que atañe con los empleados públicos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 160 de 5 de febrero de 2014, el cual fue incorporado al Decreto

1072 de 2015, “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”, que en el capítulo referente a los sindicatos de empleados públicos regula las negociaciones colectivas entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos.

Se debe precisar que la clasificación adicional de los sindicatos en el sector público atiende a la naturaleza del tipo de vinculación laboral de los afiliados con la correspondiente entidad pública, y que desde la sentencia C-377 de 1998<sup>8</sup>, la Corte Constitucional señaló que “la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos [respecto de su derecho de sindicalización] (...), bajo el argumento de que no se puede afectar la facultad de las autoridades de fijar autónomamente las condiciones del empleo”, es decir, que los sindicatos de empleados públicos no pueden afectar algunas facultades que por mandato constitucional y legal ostentan las entidades estatales.

De hecho, para el caso de los sindicatos de empleados públicos por estar en juego el ejercicio de la función pública, en sus distintas modalidades, sus funciones son específicas y, por tanto, no pueden presentar pliegos de peticiones, ni negociar

<sup>7</sup> Aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 411 de 1997.

<sup>8</sup> M.P.: Alejandro Martínez Caballero.



convenciones colectivas, ni ser beneficiarios por extensión de convenciones de trabajadores<sup>9</sup>.

En efecto, sobre el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos, la Corte Constitucional aseveró que esta clase de servidores goza del derecho de sindicalización y, por ende, de la búsqueda de soluciones negociadas y concertadas. Sin embargo, advirtió que este derecho no puede afectar la facultad que la Constitución Política les confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo y de salarios.

Por otra parte, respecto a las reglas de procedimiento para la negociación colectiva de los empleados públicos, esta fue avalada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, en la sentencia de 28 de octubre de 2015<sup>10</sup>, en la que se manifestó que en lo atinente a los empleados públicos, “[e]l derecho de negociación colectiva se materializa [a] través de los procedimientos, condiciones y límites establecidos en la Constitución Política (artículos 39, 55, 150 numeral 19 literal e.), Convenios 151 y 154 de la OIT y Decreto 160 de 2014”.

En esa decisión se precisó que 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, “*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*”.

En definitiva, los empleados públicos gozan de derecho de asociación sindical y a desarrollar negociaciones colectivas, de acuerdo con las regulaciones que se establecieron para el efecto, sin que ello afecte la facultad que ostenta la administración de fijar unilateralmente las condiciones de empleo y salarios.

4.3. Descendiendo al caso concreto, la Sala observa que en la Defensoría del Pueblo existen tres organizaciones sindicales de empleados oficiales: la Asociación de Empleados de la Defensoría del Pueblo, ASEMDEP, el Sindicato de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo,

SINDHEP y la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo, ASDEP.

Igualmente, se evidencia que la negociación colectiva para la vigencia de 2021 se suspendió en razón a que la Defensoría del Pueblo constató que entre las tres organizaciones sindicales no se había presentado un pliego unificado, y que hasta tanto esa condición no se cumpliera era improcedente reanudar la negociación.

Posteriormente, el 28 de febrero de 2022 ASDEP radicó un pliego de solicitudes ante la Defensoría del Pueblo y esta última procedió a nombrar a los negociadores y a dar inicio a la negociación colectiva, razón por la cual la organización sindical ASEMDEP formuló la solicitud de amparo que ocupa la atención de la Sala.

La organización sindical ASDEP, en el escrito de impugnación, reprocha la sentencia de tutela de 1 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de

<sup>9</sup> Sentencia SU-086 de 2018, M.P.: Diana Fajardo Rivera.

<sup>10</sup> Radicado No. 05001-23-31-000-2008-00271-01, C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.



Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, bajo el argumento de que para la vigencia 2022 las asociaciones ASEMPDEP y SIDHEP no presentaron pliego de solicitudes de acuerdo con lo establecido en el Decreto 160 de 2014, razón por la cual no hay pliegos que deban unificarse, pues solo existe el propuesto por ASDEP ante la Defensoría del Pueblo.

Al respecto, la Sala no desconoce que el artículo 8 del Decreto 160 de 2014, el cual fue recopilado en el Decreto 1072 de 2015, establece los requisitos y las condiciones para que un sindicato de empleados públicos formule un pliego de solicitudes ante la administración o entidad estatal, tal como lo afirmó la organización sindical ASDEP en el escrito de impugnación. Sin embargo, el numeral 1 del artículo 2.2.2.4.7. del Decreto 1072 de 2015, en el capítulo de sindicatos de empleados públicos, estableció lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.2.2.4.7. Condiciones y requisitos para la comparecencia sindical a la negociación. Para la comparecencia sindical a la negociación se deben cumplir las siguientes condiciones y requisitos:*

- 1. Dentro de la autonomía sindical, en caso de pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos, estas deberán realizar previamente actividades de coordinación para la integración de solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras.**
- 2. Los negociadores deben ser elegidos en Asamblea Estatutaria.*
- 3. El pliego de solicitudes debe adoptarse en asamblea y presentarse dentro de los dos meses siguientes a la realización de la misma.*
- 4. El escrito sindical por el cual se presenta y anexa el pliego a las entidades y autoridades públicas competentes, deberá ir con copia al Ministerio del Trabajo e indicar la fecha de la asamblea sindical y los nombres de los negociadores designados”. (Negrilla y subraya de la Sala)*

De lo anterior, se observa que al existir otras dos organizaciones sindicales dentro de la Defensoría del Pueblo era necesario que previo a la presentación o radicación del pliego de solicitudes, todas debieran llevar a cabo actividades coordinadas con el fin de integrar las solicitudes en un solo pliego. Es decir, que es una obligación de los sindicatos la necesaria coordinación para la integración de las solicitudes, lo que permite garantizar un escenario consensuado en el proceso de negociación colectiva al que pueden concurrir en unidad de pliego y de integración ante el respectivo empleador.

Ahora bien, se debe precisar que si bien en el presente asunto ASDEP radicó el pliego de solicitudes dentro de los dos meses siguientes a la asamblea de dicha organización, lo cierto es que la norma antes transcrita establece de manera categórica que en caso de existir varios sindicatos, estos deben, previamente, desarrollar actividades coordinadamente con el fin de presentar un pliego en unidad, lo que se echa de menos en el asunto bajo examen.

Se reitera que la necesidad de que haya unidad de pliego tiene como propósito facilitar ese proceso de negociación colectiva, y que en ese enclave asociaciones - empleador, existan unos puntos de inicio consensuados, lo que no le corresponde realizar en este caso concreto a la Defensoría del Pueblo ni al juez de tutela. Es justamente una expresión del principio de autonomía sindical que no puede ser objeto de injerencias externas.



Sobre este particular, la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en fallo de tutela de 5 de agosto de 2021<sup>11</sup>, se refirió a las reglas y condiciones desarrolladas en el Decreto 1072 de 2015, y precisó que *“el procedimiento de negociación establece condiciones y requisitos para la comparecencia sindical, entre ellas, dentro de la autonomía sindical, **en caso de pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos, estas deberán realizar previamente actividades de coordinación para la integración de solicitudes con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras**”*.

En ese orden de ideas, fue justamente esa falta de unidad de pliego y unidad de integración, la que llevó, acertadamente, al juez de tutela de primera instancia a acceder al amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la negociación colectiva, escenario en el que resulta improcedente limitar o cercenar esa posibilidad de negociación, o imponer el que haya sido formulado por una de las asociaciones, solo bajo el argumento de que ASEMDEP y SIDHEP no lo formularon oportunamente, pues ello llevaría a vaciar de contenido, adicionalmente, el derecho de asociación sindical.

Por consiguiente, el hecho de que en la sentencia impugnada se ordenara la suspensión de la negociación colectiva con el fin de que las organizaciones ASEMDEP, SIDHEP y ASDEP concurren en unidad de pliego, con sujeción a los principios de concurrencia, economía, celeridad, igualdad, concertación, defensa de los intereses comunes y justicia social, entre los representantes de cada organismo sindical, responde a una obligación previamente establecida en el ordenamiento jurídico, específicamente en el artículo 2.2.2.4.7. del Decreto 1072 de 2015, no a una supuesta atribución de funciones legislativas del juez de tutela de primera instancia como lo afirmó ASDEP en el escrito de impugnación, lo que descarta la solicitud de que se declare la improcedencia de la solicitud de amparo constitucional.

Finalmente, el hecho de que para el año 2022 las organizaciones ASEMDEP y SIDHEP no radicaran pliego de solicitudes no es justificación válida para desconocer la obligación de concertar, de trabajar de manera coordinada con el fin de que haya unidad de pliego y unidad de integración y presentarlo ante la Defensoría del Pueblo, y así cumplir con lo establecido en el Decreto 1072 de 2015, toda vez que dicha obligación nace del hecho de que existía una pluralidad de asociaciones.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará el fallo de primera instancia que accedió al amparo constitucional de los derechos fundamentales a la igualdad y de negociación colectiva de ASEMDEP.

### III. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

<sup>11</sup> Radicado No. 11001-03-15-000-2021-03765-00, C.P.: Rafael Francisco Suarez Vargas.



**Primero.- CONFÍRMASE** la sentencia de 1 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, por las razones aquí expuestas.

**Segundo.- NOTIFÍQUESE** esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Tercero.- PUBLÍQUESE** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

**Cuarto.- REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Notifíquese y cúmplase.

Esta sentencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)* **MILTON**  
**CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**