

## **REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO - Definición. Efectos**

En primer lugar, debe precisar la Sala que el reglamento interno de trabajo según el artículo 116 del Código Sustantivo del Trabajo “es el conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse el patrono y sus trabajadores en la prestación del servicio”, cuyas disposiciones normativas deben contener los puntos que señala el artículo 108 ejusdem, como son entre otras, las condiciones de admisión, horarios de entrada y salida, horas extras, salario mínimo legal o convencional, días de descanso, asuntos relacionados con los riesgos profesionales, obligaciones y prohibiciones para el patrono y trabajadores. Así mismo prevé el artículo 107 que el reglamento formará parte de los contratos de trabajo. Es claro entonces que sus efectos se extienden tanto al empleador como a sus trabajadores.

**NOTA DE RELATORIA:** Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

## **SINDICATO - Facultades. Funciones / REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO - Legitimación del sindicato para demandar los actos administrativos relacionados / REPRESENTACION DE LOS TRABAJADORES POR EL SINDICATO - Antecedente jurisprudencial**

El artículo 373 del Código Sustantivo del Trabajo prevé dentro de las facultades y funciones de todos los sindicatos las de asesorar a sus asociados en la defensa de los derechos emanados del contrato de trabajo o su actividad profesional y representarlos ante autoridades administrativas, ante los patronos y ante terceros; igualmente en su numeral 5º consagra la facultad de representar en juicio o ante cualquiera autoridades u organismos, los intereses económicos comunes o generales de los agremiados. De manera que si la discusión versa sobre la legalidad de los actos que aprobaron el reglamento interno de trabajo y éste, como quedó dicho, consagra las condiciones que rigen la prestación del servicio, dentro de las cuales se hallan algunas de índole económico, indudablemente el Sindicato se halla legitimado para actuar en asuntos como el que se debate. La Corte Constitucional en fallo de tutela T -345 de 1998 se refirió a este tema avalando la representación de los trabajadores por el sindicato, para lo cual se fundamentó en sentencia SU – 342 de 1995.

## **REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO - Los actos que la aprobaron son de contenido particular y concreto, desprovistos del carácter abstracto, propio de los actos generales / AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA - Actuación que no procede tratándose del acto general / CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Sentencia inhibitoria contra acto aprobatorio del reglamento interno de trabajo**

Ha de señalarse que los actos cuestionados que decidieron la aprobación del reglamento interno de trabajo que habría de regir para la Empresa ECOPETROL, son sin duda alguna de contenido particular, como quiera que afectan en forma directa y concreta las relaciones laborales de la empresa con sus trabajadores y específicamente los términos de los contratos de trabajo que rigen para éstos, pues al tenor del artículo 107 del Código Sustantivo de Trabajo el reglamento forma parte del contrato individual de trabajo. De manera que, por ser los actos demandados de contenido particular y concreto, desprovistos del carácter abstracto, propio de los actos generales, la eventual nulidad habría de devenir en el restablecimiento automático de derechos propios de los servidores de ECOPETROL, que precisamente se alegan conculcados por los actos que aprobaron el reglamento interno. Es por ello que, en virtud del carácter particular,

el otro Sindicato existente - Asociación de Directivos, Profesionales y Técnicos de Empresas de la Industria del Petróleo de Colombia "ADECO", agotó la vía gubernativa, actuación que no hubiera procedido tratándose del acto general. El Sindicato que en esta litis instauró la acción fue la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo "USO", que no agotó la vía gubernativa, pese a que fue citado para notificarse de la Resolución 00954 de 4 de marzo de 2004, notificada por edicto, como quedó establecido en párrafos antecedentes y de la No 1683 de 27 de abril de 2004, notificada por edicto de 14 de mayo siguiente acto este que dejó sin efecto la ejecutoria de la Resolución 0954 de 4 de marzo anterior, aprobatoria del Reglamento Interno de Trabajo, quedando entonces en aptitud de impugnarla. El sindicato demandante "USO" no presentó recursos en vía gubernativa, sino una solicitud de revocatoria directa contra la primera resolución el 8 de febrero de 2005, resuelta por medio del acto administrativo No.002607 de agosto 17 de 2005, notificado personalmente al mismo sindicato el 25 de agosto de ese año, según se observa en el expediente, y por edicto el 30 del mismo mes y año, y aparece constancia de que la ejecutoria tuvo lugar el día 20 de septiembre de 2005. El artículo 136 del C.C.A. consagra que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro meses contados desde el día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Y el artículo 72 ibídem establece que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas. Partiendo de la fecha en la cual se le notificó personalmente al sindicato la resolución que resolvió la solicitud de revocatoria directa, el 25 de agosto de 2005, éste tenía plazo hasta el 25 de diciembre próximo, que se corre hasta el día hábil siguiente, es decir el 11 de enero de 2006 para instaurar la acción; como lo hizo el día 14 de febrero de 2006 para entonces la acción se hallaba caducada y, en consecuencia, procede declarar probado el fenómeno de la caducidad. En este orden, concluye la Sala que no es posible emitir ningún pronunciamiento de fondo, dado el indebido agotamiento de la vía gubernativa y la caducidad de la acción instaurada contra el acto que decidió la revocatoria directa.

**NOTA DE RELATORIA:** Cita sentencia de 23 de abril de 1991, Ponente: JOAQUIN BARRETO RUIZ.

**NOTA DE RELATORIA:** Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

**TEORIA DE LOS MOVILES Y FINALIDADES - No puede aplicarse en cuanto predica que es posible demandar en acción de simple nulidad el acto particular / TEORIA DE LOS MOVILES Y FINALIDADES - Antecedentes jurisprudenciales**

La corporación se apartó de la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002 en la que, al conocer de la constitucionalidad del artículo 84 del C.C.A. falló sobre su constitucionalidad, condicionada a que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente de control de legalidad en abstracto. Consideró la Sala Plena del Consejo de Estado que la Corte excedió las facultades constitucionales al extender el control, sin fundamento en el derecho positivo, a la interpretación que de las normas controlables hacen los jueces con la pretensión de imponer sus criterios de interpretación a los operadores jurídicos, trasladando con ello el objeto de su competencia a una materia no prevista constitucionalmente, incurriendo en manifiesta inaplicación de la norma constitucional que le otorga competencia, con lo cual crea de esta manera, una acción de inconstitucionalidad referida a la jurisprudencia producida por los jueces de la República, acción que según se dijo, no tiene fundamento alguno en el

derecho constitucional colombiano, que es un derecho legislado y no pretoriano. No puede entonces aplicarse la teoría de los móviles y finalidades en cuanto predica que es posible demandar en acción de simple nulidad el acto particular, cuando no comporta el restablecimiento del derecho lesionado, pues este no es el caso; pero sí es pertinente el aparte de la misma tesis que sostiene que no es posible el contencioso objetivo, cuando la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión acusada, a menos que la acción se haya instaurado dentro del término de caducidad.

**NOTA DE RELATORIA:** Cita sentencias de 29 de octubre de 1996, Ponente: DANIEL SUAREZ HERNANDEZ; 4 de marzo de 2003, Exp. IJ-030, Ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA y Exp. 0808-04, Ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

**NOTA DE RELATORIA:** Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION SEGUNDA

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00020-00(0404-06)**

**Actor: UNION SINDICAL OBRERA DE LA INDUSTRIA DEL PETROLEO - USO**

**Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL**

Se decide la demanda que en acción de simple nulidad interpuso la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo - USO - contra las resoluciones que aprobaron el Reglamento Interno de Trabajo de ECOPETROL S.A., expedidas por el Ministerio de la Protección Social.

## ANTECEDENTES

A través de su representante legal, la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo – USO –, en ejercicio de la acción de simple nulidad

consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicita a esta Corporación declarar la nulidad de las siguientes resoluciones:

1. Resolución No.000954 del 04 de marzo de 2004, por medio de la cual se aprobó el reglamento interno de trabajo de ECOPETROL S.A.;
2. Resolución No. 0002778 del 22 de julio de 2004, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución anterior;
3. Resolución No.003103 del 17 de agosto del 2004, que resolvió el recurso de apelación instaurado en forma subsidiaria en contra de la resolución No.00954 de 2004;
4. Resolución No.003352 del 03 de septiembre de 2004, que aclaró la resolución No. 003103 de 2004 sin modificar su parte resolutiva;
5. Resolución No.0002607 del 18 de agosto de 2005, por medio de la cual se resolvió negativamente la solicitud de revocatoria directa presentada contra la resolución No.000954 de 2004.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN**

Las siguientes son las normas que se consideran vulneradas:

Constitución Política de Colombia en su Preámbulo y artículos 1º, 2º, 4º, 13, 25, 38, 39, 43, 53, 54, 55, 56, 83 y 333; Código Sustantivo de Trabajo, artículos 1º, 2º, 20, 21, 23, 28, 55, 56, 59 y 194 entre otros; artículos 2º, 3º, 49, 50, 66, 67 y 73 del C.C.A.; decreto 2027 de 1951; artículo 9º del decreto ley 2351 de 1965; decreto 062 de 1976; ley 776 de 1992; artículos 152, 153 y siguientes de la ley 100 de 1993; ley 142 de 1994; decreto 1295 de 1994, artículos 9º y 10; artículo 26 de la Ley 361 de 1997; ley 734 de 2002.

Las razones por las cuales el sindicato demandante considera que ECOPETROL S.A. vulneró sus derechos a través de la aprobación del Reglamento Interno de Trabajo demandado (En adelante R.I.T.) son:

En primer lugar, que los trabajadores de ECOPETROL S.A. no tuvieron participación individual ni colectiva a través de la USO en el proceso de elaboración del R.T.I. y que éste contiene disposiciones que contrarían y desconocen acuerdos convencionales pactados entre esa organización y la Empresa; estima que la no participación de los trabajadores en la elaboración y trámite del mismo y su imposición de forma unilateral, lo hacen inconstitucional, ilegal, ineficaz e ilegítimo y por consiguiente las resoluciones que lo aprobaron, también lo son.

Aduce que siendo el R.I.T. parte integral de los contratos individuales de trabajo suscritos entre la empresa y cada uno de sus trabajadores, de acuerdo a lo indicado por el artículo 1º del mismo, era totalmente necesaria la participación de los trabajadores a través de la organización sindical que los representa; sostiene que es la propia Constitución la que en sus artículos 2º y 53, protege y consagra el derecho a la participación de los trabajadores en la toma de decisiones que los afectan con el fin de evitar el menoscabo de sus derechos y libertades, acudiendo a la sentencia C-934 de 2004 que ratifica lo dicho.

Así mismo, sostiene que a través de los capítulos XIX y XX del R.I.T., se creó un procedimiento disciplinario interno distinto y paralelo al aplicable a los servidores públicos, es decir, al establecido en la ley 734 de 2002, existiendo una flagrante vulneración al artículo 29 Superior que consagra el principio del debido proceso para toda clase de actuaciones de carácter judicial y administrativo. Añade que el establecimiento de pautas, procedimientos,

sanciones o mecanismos en un R.I.T., contrario al Código Disciplinario Único es ilegal e inconstitucional.

Por otra parte, realiza un análisis de algunos artículos del R.I.T., indicando los motivos por los cuales, en su parecer, vulneran los derechos fundamentales de los trabajadores, en especial el de la dignidad. Estos artículos son los siguientes: 2º, 4º, 10, 57, 60, 64, 67 literal k), 69 numerales 13 y 29, 70 numeral 20 y 71 numeral 38.

Por último, realiza una recopilación de documentos, memorandos, comunicaciones, etc., de la empresa ECOPETROL S.A. en los cuales se trata lo relacionado con la aplicación e inaplicación del régimen disciplinario legal y convencional por parte de ésta a sus trabajadores, destacando la presunta vulneración a la ley 734 de 2002 por el nuevo R.I.T. y anexa un resumen de documentos como conceptos, jurisprudencia y doctrina relacionados con el tema.<sup>1</sup>

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **De la Nación – Ministerio de la Protección Social:**

Por intermedio de apoderado y dentro de la oportunidad legal prevista, contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones. Indica que la actuación cumplida por los funcionarios del Ministerio en la aprobación del R.I.T., estuvo acorde a la ley y a las normas que regulan esa clase de procesos. En cuanto a los cargos, expresó lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Oficios Nos.691 de 1997 y 0812 de 2003 de la Procuraduría General de la Nación; comunicación del 23 de agosto de 2004 del Defensor del Pueblo Regional Bolívar al Gerente de la refinería de Cartagena de ECOPETROL S.A.; sentencia T-009 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia SU-036 de 199 M.P. Alfredo Beltrán Sierra; expediente No.13225 de 1997 M.P. Javier Díaz Bueno del Consejo de Estado; concepto del 19 de diciembre de 1995 M.P. Luis Camilo Osorio Isaza del Consejo de Estado; ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve denominada “El Código Disciplinario Único frente a los trabajadores oficiales.”

Que no se observa que el R.I.T. estipule un procedimiento interno diferente en materia de sanciones disciplinarias, puesto que lo establecido en los capítulos XIX y XX se refiere a la incorporación de las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses que establecen las normas legales y Constitucionales sobre la materia.

Acerca de la no participación de la organización sindical “USO” en la elaboración del R.I.T., arguye que esto se ampara en lo preceptuado por el artículo 106 del Código Sustantivo de Trabajo, y advierte que la Sentencia C-934 de 2004 que declaró la exequibilidad condicionada de esta norma, se profirió en fecha posterior a la de la expedición de la resolución que aprobó el R.I.T. de ECOPETROL S.A.

Considera que en ningún momento el R.I.T. vulnera la dignidad de los trabajadores de la empresa y de quienes aspiran a ingresar a ésta, puesto que es apenas lógica la exigencia de ciertas pruebas y exámenes para evaluar la habilidad y capacidad de los aspirantes.

#### **De ECOPETROL S.A.:**

En su escrito argumentativo presentado dentro del término legal, defendió la legalidad de cada uno de los artículos del R.I.T. que el actor consideró como transgresores de los derechos de los trabajadores y por tanto, solicitó que se desestimaran las pretensiones contenidas en la demanda por carecer de fundamento legal.

Sobre el cargo en contra del capítulo XXI del R.I.T. acerca de la existencia de dos regímenes disciplinarios diferentes, expresa que debe tenerse claridad, ya que una cosa es la potestad administrativa que le otorga el Código Sustantivo de Trabajo a la entidad para dar por terminado el contrato de trabajo en forma unilateral por justa causa a los trabajadores que no desempeñen satisfactoriamente su labor y que incumplan el R.I.T. y otra es el procedimiento consagrado en el Código Disciplinario Único aplicable a los servidores públicos que cometan una falta disciplinaria.

Aduce que las finalidades de éstas son distintas: las primeras buscan regular las relaciones entre trabajadores y empleadores estableciendo deberes y derechos correlativos y prerrogativas que permitan a cualesquiera de las partes dar por terminada la relación laboral respetando siempre el derecho a la defensa, en cambio, la ley disciplinaria tiene por objeto regular la conducta de los servidores públicos y de algunos particulares, buscando siempre la realización de los principios de transparencia, eficacia, moralidad, entre otros, propios de la función pública.

Indica que lo consagrado en el artículo 73 del capítulo XIX del R.I.T., recoge lo ya regulado en la Constitución y en la Ley acerca del régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses, en el entendido que se suponen incorporados al reglamento, sin agregar nuevas causales; que en dado caso, constituiría una cláusula ineficaz que en nada vicia las demás disposiciones del reglamento.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**De la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo – USO –:**

Insiste en los argumentos de todos y cada uno de los cargos consignados en la demanda. Considera que la afirmación de la empresa en la que se indica que el derecho a la participación de los trabajadores nació a la vida jurídica desde que la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-934 de 2004, es equivocada; sostiene que desde que se creó la figura jurídica del contrato existe también la posibilidad de modificar sus condiciones, de la misma manera en que se pactaron inicialmente, es decir, en forma consensuada. Añade que es una obligación de los empleadores, velar por el cumplimiento de este derecho y más en su condición de garante del Estado por tener naturaleza de entidad pública.

**De ECOPETROL S.A.:**

Argumenta en el mismo sentido expresado en la contestación de la demanda, resaltando que ECOPETROL S.A. no pretende desconocer ni vulnerar los derechos de sus trabajadores, pues por el contrario, les otorga beneficios difíciles de encontrar en otra empresa buscando favorecer y satisfacer a sus colaboradores en la medida de lo posible, con el fin de lograr que la empresa sea una de las mejores del país, y esto se logra teniendo altos niveles de productividad y formando integralmente a sus colaboradores.

El Ministerio de la Protección Social presentó sus alegatos de conclusión en forma extemporánea.

**Del Ministerio Público:**

La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicita a esta Corporación declarar la nulidad de las resoluciones demandadas.

En relación con el cargo de la no participación de los trabajadores en la elaboración del R.I.T. de la empresa, indica que la interpretación del artículo 106 del C.S.T. debe hacerse con base en lo dispuesto en la Sentencia C-934 de 2004, es decir, que en aquél no se establece como obligación la citación de los trabajadores o representantes sindicales para la elaboración del R.I.T., pero que aún así, debe hacerse cuando la regulación los afecte, como en lo concerniente a los procedimientos disciplinarios o cuando se fijan sanciones.

De acuerdo con lo anterior, observa que los artículos 76 y 78 del R.I.T. aprobado por el Ministerio de Protección Social, crearon 14 faltas graves imputables a los trabajadores (para los efectos previstos en el literal a) numeral 6º del artículo 7º del decreto 2351 de 1965 o las normas que lo modifiquen o adicionen), causales y procedimientos que no están previstos en la ley 734 de 2002, presentándose un desconocimiento al debido proceso y al derecho de defensa del trabajador contemplados en el artículo 29 del Estatuto Superior.

Agrega que a los servidores de ECOPETROL S.A. por ser trabajadores oficiales, solo se les puede aplicar las disposiciones del Código Único Disciplinario, y no otras establecidas por el empleador a través del R.I.T., pues éste no tiene competencia para regular temas como nuevas faltas y sanciones distintas a las contempladas en el C.U.D.

En lo demás, es decir, con respecto a los cargos endilgados por el actor a varios artículos del R.I.T., se observa que el Ministerio Público no encuentra menoscabo de los derechos laborales ni de las normas constitucionales, así como tampoco la existencia de desequilibrio en las relaciones laborales.

## **CONSIDERACIONES**

Se trata de establecer en la presente litis la legalidad de los siguientes actos administrativos: 1) resolución No. 000954 de marzo 4 de 2004 por la cual el Ministerio de la Protección Social aprobó el Reglamento Interno de Trabajo de la empresa ECOPETROL S.A.; 2) resolución No. 0002778 de julio 22 del mismo año, por medio de la cual fue resuelto el recurso de reposición interpuesto contra la primera; 3) resolución No. 003103 de agosto 17 siguiente, que resolvió el recurso de apelación, junto con la No. 003352 de septiembre 3, aclaratoria de la precedente, ambas confirmatorias del primer acto proferido por la administración y 4) la No. 0002607 de agosto 17 de 2005 que resolvió en forma adversa la solicitud de revocatoria directa presentada contra resolución No.000954.

En primer lugar, debe precisar la Sala que el reglamento interno de trabajo según el artículo 116 del Código Sustantivo del Trabajo “es el conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse el patrono y sus trabajadores en la prestación del servicio”, cuyas disposiciones normativas deben contener los puntos que señala el artículo 108 ejusdem, como son entre otras, las condiciones de admisión, horarios de entrada y salida, horas extras, salario mínimo legal o convencional, días de descanso, asuntos relacionados con los riesgos profesionales, obligaciones y prohibiciones para el patrono y trabajadores. Así mismo prevé el artículo 107 que el reglamento formará parte de los contratos de trabajo.

Es claro entonces que sus efectos se extienden tanto al empleador como a sus trabajadores.

Ahora bien, como la presente acción fue instaurada por el Sindicato denominado “Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo – USO”, ha de examinarse si concurre en él posición jurídica válida para instaurar la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de simple nulidad.

El artículo 373 del Código Sustantivo del Trabajo prevé dentro de las facultades y funciones de todos los sindicatos las de asesorar a sus asociados en la defensa de los derechos emanados del contrato de trabajo o su actividad profesional y representarlos ante autoridades administrativas, ante los patronos y ante terceros; igualmente en su numeral 5º consagra la facultad de representar en juicio o ante cualquiera autoridades u organismos, los intereses económicos comunes o generales de los agremiados.

De manera que si la discusión versa sobre la legalidad de los actos que aprobaron el reglamento interno de trabajo y éste, como quedó dicho, consagra las condiciones que rigen la prestación del servicio, dentro de las cuales se hallan algunas de índole económico, indudablemente el Sindicato se halla legitimado para actuar en asuntos como el que se debate.

La Corte Constitucional en fallo de tutela T -345 de 1998 se refirió a este tema avalando la representación de los trabajadores por el sindicato, para lo cual se fundamentó en sentencia SU – 342 de 1995, cuyos apartes pertinentes se reproducen a continuación:

**“....3. La legitimación de los demandantes.**

Como los demandantes actúan en nombre propio y en representación del Sindicato de Trabajadores de Confecciones Leonisa S.A. - SINTRALEONISA, estima la Corte, que está acreditada dicha

legitimación para actuar directamente mediante la reclamación del amparo de los derechos fundamentales que afirman les han sido violados. Pero igualmente considera la Corte que el sindicato está legitimado en la causa para demandar la tutela de los aludidos derechos fundamentales por las siguientes razones:

- Según el inciso final del art. 86 la tutela procede contra particulares, entre otros casos, "respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación e indefensión". Esta norma es desarrollada y reiterada en su contenido esencial por los numerales 4º y 9º del art. 42 del Decreto 2591 de 1991, norma esta última declarada inexistente en la parte que dice "la vida o la integridad" mediante sentencia C-134 de 1994, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa.
- Es indudable que los peticionarios se encuentran, dada su condición de trabajadores de la empresa en un estado de subordinación. Con respecto al sindicato, puede decirse que la subordinación es indirecta, porque sus miembros son igualmente trabajadores de la empresa. Pero además, en el caso concreto el sindicato se encuentra en un estado de indefensión, dado que no dispone de medios físicos ni jurídicos idóneos y eficaces, distintos de la acción de tutela para contrarrestar la alegada violación de los derechos fundamentales a la igualdad, a la asociación sindical y a la negociación colectiva.

Además, como el sindicato representa los intereses de la comunidad de los trabajadores, con arreglo a las funciones generales que le son propias, según el art. 372 del C.S.T su legitimación para instaurar la tutela no sólo proviene de su propia naturaleza que lo erige personero de dichos intereses, sino de las normas de los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991, según los cuales la tutela puede ser instaurada por el afectado o por quien actúe en su nombre o lo represente. ..."

La Resolución 00954 de 4 de marzo de 2004 aprobó el reglamento interno de trabajo presentado por el representante legal de ECOPETROL, por encontrar que se ajustaba a los requisitos consagrados en el artículo 108 del C. S. del T.; ordenó en su artículo 2º la publicación del reglamento e informó sobre la procedencia de los recursos de reposición y apelación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del acto. Esta Resolución fue notificada en forma personal a Empresa (f. 53 cd. ppal.) y por edicto desfijado el 29 de marzo de 2004 a los Sindicatos de la Empresa – USO y ADECO, previa citación efectuada el 4 de marzo de 2004, según se lee en copias que obran en el cuaderno No. 2; en razón de que el Sindicato Asociación de Profesionales y Técnicos de las Empresas de la Industria del Petróleo “ADECO” solicitó la revocatoria directa del

acto inicial, entre otros motivos porque no se hizo la notificación en legal forma debido al registro equivocado de su dirección.

La administración, mediante Resolución 1683 de 27 de abril de 2004 no accedió a la revocatoria del acto, pero dejó sin efecto su ejecutoria, ordenando efectuar la notificación al Sindicato ADECO. Este acto fue notificado por edicto desfijado el 14 de mayo siguiente; por Resolución 2778 de 22 de julio del mismo año fue resuelto el recurso de reposición interpuesto por ADECO y a través de la Resolución 3103 de 17 agosto fue decidido el recurso de apelación interpuesto en forma subsidiaria por el mismo Sindicato. Ambos actos confirmaron el inicial.

Ha de señalarse que los actos cuestionados que decidieron la aprobación del reglamento interno de trabajo que habría de regir para la Empresa ECOPETROL, son sin duda alguna de contenido particular, como quiera que afectan en forma directa y concreta las relaciones laborales de la empresa con sus trabajadores y específicamente los términos de los contratos de trabajo que rigen para éstos, pues al tenor del artículo 107 del Código Sustantivo de Trabajo el reglamento forma parte del contrato individual de trabajo.

Así lo expresó esta Corporación en sentencia de abril 23 de 1991 M.P. Joaquín Barreto Ruiz, en la cual razonó de la siguiente manera:

“Como es de conocimiento, el reglamento interno de trabajo es un conjunto de disposiciones que establecen las reglas a que deben sujetarse el patrono y sus trabajadores en la prestación del servicio. Dichas reglas constituyen el contenido del reglamento del trabajo.

El respectivo proyecto de reglamento que debe ser presentado ante las autoridades administrativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo elabora el patrono en forma unilateral, sin intervención de los trabajadores, en principio, excepto cuando por pacto, convención colectiva, fallo arbitral o acuerdo con ellos, su elaboración debe realizarse con su participación.

Si las autoridades administrativas del trabajo encuentran el proyecto de reglamento ajustado a las normas legales, lo aprueban; de lo contrario, lo objetan mediante resolución motivada, acto administrativo en el cual se ordenan las modificaciones o adiciones a que haya lugar.

Una vez se aprueba el proyecto de reglamento, éste adquiere existencia jurídica y entra a regir después de ser publicado y transcurrido determinado término.

El reglamento interno de trabajo hace parte del contrato individual de cada uno de los trabajadores de la correspondiente empresa, salvo estipulación en contrario más favorable al trabajador.

Cuando nuevas disposiciones lo hagan necesario, las autoridades del trabajo pueden ordenar que los respectivos reglamentos se modifiquen.

**Resta señalar que el reglamento crea vínculos jurídicos entre los patronos - o empleadores como debe llamárseles en la actualidad según la ley 50 de 1990 y los trabajadores, que obligan a su acatamiento. El reglamento es, pues, fuente de derecho del trabajo; por consiguiente, es obligatorio adoptarlo cuando las normas laborales así lo exigen y darle a sus estipulaciones estricto cumplimiento por las partes a él involucradas.**

**Como se ha podido observar, de los principios generales que rigen el reglamento interno de trabajo, se establece que este nace a la vida jurídica con la aprobación que del mismo hacen las autoridades del trabajo, el cual afecta en concreto las relaciones laborales de la empresa y sus trabajadores y que, además, integra el contrato individual del trabajo, bilateral por su naturaleza, que obliga al cumplimiento de sus estipulaciones por las partes afectadas por esta clase de convenios.”** (Negrita y subrayado por fuera del texto original).

De manera que, por ser los actos demandados de contenido particular y concreto, desprovistos del carácter abstracto, propio de los actos generales, la eventual nulidad habría de devenir en el restablecimiento automático de derechos propios de los servidores de ECOPETROL, que precisamente se alegan conculcados por los actos que aprobaron el reglamento interno. Es por ello que, en virtud del carácter particular, el otro Sindicato existente - Asociación de Directivos, Profesionales y Técnicos de Empresas de la Industria del Petróleo de Colombia “ADECO”, agotó la vía gubernativa, actuación que no hubiera procedido tratándose del acto general.

El Sindicato que en esta litis instauró la acción fue la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo “USO”, que no agotó la vía gubernativa, pese a que fue citado para notificarse de la Resolución 00954 de 4 de marzo de 2004, notificada por edicto, como quedó establecido en párrafos antecedentes y de la No 1683 de 27 de abril de 2004, notificada por edicto de 14 de mayo siguiente (f.161 del cd. 2) acto este que dejó sin efecto la ejecutoria de la Resolución 0954 de 4 de marzo anterior, aprobatoria del Reglamento Interno de Trabajo, quedando entonces en aptitud de impugnarla.

El sindicato demandante “USO” no presentó recursos en vía gubernativa, sino una solicitud de revocatoria directa contra la primera resolución el 8 de febrero de 2005 (f. 701 cd. ppal.), resuelta por medio del acto administrativo No.002607 de agosto 17 de 2005, notificado personalmente al mismo sindicato el 25 de agosto de ese año, según se observa a folio776 vto. del cuaderno principal, y por edicto el 30 del mismo mes y año, según el folio 798 del mismo cuaderno; y aparece a folio 799 constancia de que la ejecutoria tuvo lugar el día 20 de septiembre de 2005.

El artículo 136 del C.C.A. consagra que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro meses contados desde el día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Y el artículo 72 ibídem establece que **ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas.**

Quiere decir que, por una parte, el sindicato actor no agotó la vía gubernativa, lo que lo llevó a interponer la revocatoria directa de que se habló en

párrafos precedentes; no obstante lo anterior, partiendo de la fecha en la cual se le notificó personalmente al sindicato la resolución que resolvió la solicitud de revocatoria directa, el 25 de agosto de 2005, éste tenía plazo hasta el 25 de diciembre próximo, que se corre hasta el día hábil siguiente, es decir el 11 de enero de 2006 para instaurar la acción; como lo hizo el día 14 de febrero de 2006 (fl. 669 vto. cd. ppal.) para entonces la acción se hallaba caducada y, en consecuencia, procede declarar probado el fenómeno de la caducidad.

La parte demandante no puede variar las reglas procedimentales y pretender purgar la falta de agotamiento de la vía gubernativa ni el paso del tiempo, escogiendo una acción diferente a la que corresponde, pues dicho está que la finalidad en este caso trasciende el lindero de la legalidad objetiva y abstracta y, aun cuando en el libelo simplemente se solicita la nulidad de los actos enjuiciados, lo cierto es que la prosperidad de tal pretensión, como quedó establecido, conlleva inevitablemente el amparo del derecho subjetivo de los administrados, supuestamente vulnerado por la entidad demandada, lo que habría de resultar indefectiblemente en el restablecimiento de las condiciones laborales existentes con anterioridad.

La teoría de los móviles y finalidades inicialmente propuesta por el Consejero de Estado Carlos Gustavo Arrieta en el año 1961, sostuvo que para establecer la procedencia de las acciones no hay que tener en cuenta la naturaleza del acto, sino los motivos determinantes de la acción y las finalidades, de manera que si sólo se pretendía el restablecimiento del orden jurídico era posible la acción de simple nulidad en relación con actos particulares, siempre que ello no implique el restablecimiento automático de derechos; esta tesis fue objeto de posteriores precisiones una de las cuales con ponencia del Consejero Pablo J. Cáceres determinó que la acción de nulidad contra actos particulares se

circumscribe a los casos expresamente autorizados o que señale la ley, planteamiento que precisó aún más la providencia de 16 de mayo de 1991, con ponencia del Consejero Alvaro Lecompte, al señalar que la tesis esgrimida es posible cuando el acto es creador de una situación individual que incide en los derechos ciudadanos, del Estado, de las libertades de los asociados y de la comunidad en general, por trastornar el orden jurídico, los principios de igualdad o de equidad, repercusiones de alcance general que hacen posible acudir en ejercicio de la acción de simple nulidad.

En 1996, la Sala Plena de la Corporación en el caso de Cusiana – sentencia de octubre 29, el Consejero Daniel Suárez puntualizó que la acción de simple nulidad también procede contra los casos individuales y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto comporte un especial interés para la comunidad, de tal naturaleza e importancia que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre comprometido un interés colectivo de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de un gran número de colombianos; también para aquellos actos cuyo contenido implique el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación.

Por último, dentro del proceso J – 030, con fallo de 4 de marzo de 2003, el Consejo de Estado con ponencia del Consejero Manuel Santiago Urueta, precisó:

“Se trata, como puede observarse, de un acto de contenido particular que tiene que ver con el reconocimiento de personería jurídica a una asociación privada sin ánimo de lucro, respecto del cual cabe, como lo señala el propio acto, el recurso de reposición ante el Ministerio de Agricultura, ( v. folio 7 ), de donde se colige que el acusado es un acto de

contenido particular, susceptible de agotamiento de la vía gubernativa, cuya notificación estuvo mal hecha al no indicarse con precisión la autoridad ante la cual debía tramitarse el recurso en cuestión, como tampoco se ordenó la publicación del mismo acto para que los terceros interesados tuvieran oportunidad de conocer su contenido, por lo cual, desde este punto de vista, puede afirmarse que la notificación no surtió sus efectos legales y, en consecuencia, no corrió el término de caducidad.

El acto acusado creó, entonces, una situación jurídica de carácter particular, no pasible, según la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, de la acción de simple nulidad, razón por la cual, en aras de la prevalencia del derecho sustancial, la acción incoada por la actora se interpretó como de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, el reconocimiento de personería jurídica de una asociación de carácter privado, no es uno de esos actos calificados por la ley como susceptible de ser atacado por medio de la acción de simple nulidad, ni tampoco dicho acto comporta “... *un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos*”, que merezca el tratamiento del contencioso objetivo, según los términos de la sentencia de 10 de agosto de 1996, que ahora se reitera.”

En este proveído la corporación se apartó de la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia C -426 de 2002 en la que, al conocer de la constitucionalidad del artículo 84 del C.C.A. falló sobre su constitucionalidad, condicionada a que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente de control de legalidad en abstracto. Consideró la Sala Plena del Consejo de Estado que la Corte excedió las facultades constitucionales al extender el control, sin fundamento en el derecho positivo, a la interpretación que de las normas controlables hacen los jueces con la pretensión de imponer sus criterios de interpretación a los operadores jurídicos, trasladando con ello el objeto de su competencia a una materia no prevista constitucionalmente, incurriendo en manifiesta inaplicación de la norma constitucional que le otorga competencia, con lo cual crea de esta manera, una acción de inconstitucionalidad referida a la jurisprudencia producida por los jueces de la República, acción que según se dijo,

no tiene fundamento alguno en el derecho constitucional colombiano, que es un derecho legislado y no pretoriano.

No puede entonces aplicarse la teoría de los móviles y finalidades en cuanto predica que es posible demandar en acción de simple nulidad el acto particular, cuando no comporta el restablecimiento del derecho lesionado, pues este no es el caso; pero sí es pertinente el aparte de la misma tesis que sostiene que no es posible el contencioso objetivo, cuando la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión acusada, a menos que la acción se haya instaurado dentro del término de caducidad.

El anterior planteamiento reviste toda lógica y sensatez, pues con ello se evita que se desnaturalicen una y otra acción, con el fin de prevenir el término de caducidad señalado en la ley o el agotamiento de la vía gubernativa, como también ocurre en este caso.

Es precisamente en virtud del carácter particular del acto, que la Asociación ADECO le dio agotamiento a la vía gubernativa, a través de los recursos de reposición y apelación que interpuso contra la resolución No.000954, los cuales dieron lugar a la expedición de las resoluciones Nos. 0002778 y 003103 también demandadas, esta última notificada a ADECO y a los jurídicamente interesados por edicto del 15 de septiembre de 2004 y ejecutoriada el 28 de noviembre del mismo año, según constancia visible a folio 220 del cuaderno No. 3.

Es pertinente citar la sentencia de 26 de marzo de 2009, proferida por la Sección Segunda – Subsección B con ponencia del Consejero Dr. Gerardo Arenas Monsalve, dentro del expediente 0808 – 04, en la que se dijo lo siguiente:

## “1. Competencia”

Sea lo primero indicar que esta Sección Segunda es competente para conocer del asunto de la referencia, por las siguientes razones:

El Reglamento del Consejo de Estado, contenido en el Acuerdo No. 55 de 2003, establece:

*‘Artículo 13. Distribución de los negocios entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:*

### **Sección Primera**

*[...]2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones.*

*[...]*

### **Sección Segunda**

*[...]2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo.*

*[...]4. Los procesos contra los actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [hoy de Protección Social]”.*

En el presente asunto se discute la anulación de las resoluciones por las cuales se modificó un Reglamento Interno de Trabajo, acto administrativo que es de naturaleza laboral, en la medida en que contiene regulaciones generales para la empresa que los emite y tienen un vínculo directo con las relaciones laborales que gobiernan a las empresas.

La anterior precisión se hace porque la Sección Primera ha proferido sentencia sobre el tema<sup>2</sup> que se considera es de esta Sección Laboral, se repite, por su naturaleza laboral, además, que se trata de un acto administrativo del orden nacional sin cuantía de competencia de esta Subsección. “

En este orden, concluye la Sala que no es posible emitir ningún pronunciamiento de fondo, dado el indebido agotamiento de la vía gubernativa y la caducidad de la acción instaurada contra el acto que decidió la revocatoria directa.

---

<sup>2</sup> V. gra. Sentencia del 6 de diciembre de 2007, Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00296-01, Actor: CARLOS ALBERTO BALLESTEROS BARON Y OTROS, Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL, Magistrado Ponente Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

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

**F A L L A**

**DECLÁRASE QUE HAY FALTA DE AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA.**

**DECLÁRASE PROBADO EL FENÓMENO DE LA CADUCIDAD en relación con la resolución 002607 de diecisiete (17) de agosto de dos mil cinco (2005).**

**RECONÓCESE** personería a la abogada Ángela María Caro Bohórquez para actuar dentro del presente proceso en representación la Nación – Ministerio de la Protección Social, en los términos y para los efectos del poder otorgado a folio 690 del cuaderno principal.

**RECONÓCESE** personería a la abogada Catalina Velásquez Gil para actuar dentro del presente proceso en representación de ECOPETROL S.A., en los términos y para los efectos del poder otorgado a folio 807 del cuaderno principal.

Archívese el expediente.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**