

CONVENCIÓN COLECTIVA DEL TRABAJO – Noción / CONVENCIÓN COLECTIVA DEL TRABAJO - Finalidad

Una convención colectiva es un acuerdo vinculante entre uno o varios empleadores y uno o varios sindicatos o asociaciones sindicales de trabajadores, que puede ser de contenido económico y/o jurídico, que define las condiciones laborales que regirán los contratos o relaciones de trabajo durante su vigencia. Esta convención no solo sirve de mecanismo de concertación, sino de solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. **NOTA DE RELATORIA:** Corte Constitucional, sentencia C-009 de 1994, M.P., Antonio Barrera Carbonell

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 55 / CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO - ARTÍCULO 467 / CONVENIO 154 DE LA OIT / LEY 524 DE 1999

CONVENCIÓN COLECTIVA DEL TRABAJO- Definición / ELEMENTOS DE LA ESENCIA- Normativo y obligacional / SOLEMNIDAD – Requisitos

La convención colectiva como acuerdo vinculante que es sobre las condiciones laborales entre empleador y empleados, la Corte Constitucional ha destacado dos elementos esenciales. Un elemento normativo y otro obligacional. El primero corresponde al conjunto de disposiciones sobre estipulaciones convencionales que se incorporan a los contratos laborales y que contienen todas aquellas obligaciones de los empleadores y los correlativos derechos de los trabajadores que se han pactado y que tienen vocación de permanencia. Es el propio conjunto de normas de derecho objetivo que harán parte del contrato de trabajo. Por su parte, el elemento obligacional lo constituyen las cláusulas o disposiciones que permitirán garantizar la efectividad de la convención, es decir, la forma de solucionar los conflictos surgidos en su aplicación. Ahora bien, otras de las características de la convención colectiva, conforme con el artículo 469 del Código Sustantivo del Trabajo, transcrito párrafos atrás, es su solemnidad, es decir, está sometido a ciertas formalidades que, de no cumplirse, harían un pacto ineficaz. Estas formalidades consisten en que debe constar por escrito y una copia del documento sea depositada en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su firma. De acuerdo con lo anterior, la Sala puede definir que la convención colectiva es un acto jurídico plurilateral, solemne, de orden público, protegido por la Constitución Política y el ordenamiento legal, fuente de derecho, vinculante en derechos y obligaciones en los contratos de trabajo y relaciones laborales de quienes lo suscribieron por el tiempo que duren aquellas relaciones laborales y mientras estén vigentes los acuerdos colectivos pactados. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la naturaleza jurídica de la convención colectiva de trabajo, Corte Suprema de Justicia, Casación Laboral de 1 de junio de 1989.

CONVENCIÓN COLECTIVA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS - Alcance

Tratándose de **empleados públicos**, la Sala ha considerado que ellos también gozan del derecho a la Negociación de las condiciones de trabajo como toda persona y particularmente como todo trabajador, sin embargo, este derecho tiene unas notas características que lo hacen singular y especial tratándose de la posición que ocupa su titular dentro del Estado, que limitan su goce efectivo y que no permiten su plenitud. **NOTA DE RELATORIA:** Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B., sentencia de 27 de abril de 2017, C.P., César Palomino Cortés, rad. 1346-12

FUENTE FORMAL: LEY 411 DE 1997 / CONVENIO 151 DE 1978 DE LA OIT / RECOMENDACIÓN 159 DE LA OIT

CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO - No es acto administrativo

Pues bien, el hecho que la convención colectiva de trabajo sea un acuerdo de voluntades entre la administración empleador y sus trabajadores descarta la naturaleza de acto administrativo, entendido éste como una manifestación de voluntad de la administración tendiente a producir efectos en derecho, pues aunque la convención colectiva contiene la voluntad del empleador, ella es producto de una concertación entre las partes intervinientes y no de la voluntad individual y unilateral de la administración. **NOTA DE RELATORIA:** Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A., sentencia de 16 de julio de 1998, C.P., Clara Forero de Castro, rad. ACU-337.

CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO / CONTROL JUDICIAL POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA / FALTA DE COMPETENCIA / ACCIÓN DE NULIDAD- Improcedencia / FALTA DE JURISDICCIÓN

Teniendo en cuenta la normativa que regula el **objeto de esta jurisdicción y sus competencias**, [artículos 82 y 83 del Código Contencioso Administrativo] contenido en la Constitución Política y en el Código Contencioso Administrativo, es claro que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, instituida para el juzgamiento de los actos administrativos, no tiene competencia para estudiar la legalidad o conformidad con el ordenamiento jurídico de una convención colectiva, pues, como se dejó precisado, no es un acto administrativo, como el mismo recurrente lo reconoce. (...) Si bien la convención colectiva contiene la voluntad administrativa, ella no proviene de manera unilateral, ha sido producto de la concertación con los empleados. La convención colectiva, como se ha venido considerando, se funda en la bilateralidad y la cooperación, donde empleador y empleados son protagonistas de las decisiones y acuerdos que se tomen. La titularidad no recae en una sola de las partes intervinientes, sino en ambas. En atención a ello, y dado que se trata de una manifestación bilateral que entra a formar parte de las relaciones laborales de quienes la suscriben, como una ley para ellos, solo los titulares de la convención colectiva son los llamados a efectuar su revisión, modificación o renegociación, solo así se garantiza el derecho a la negociación colectiva, la concertación y la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo, que la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y de legalidad protege

FUENTE FORMAL : CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO –ARTÍCULO 82 / : CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO –ARTÍCULO 83

CONVENCIÓN COLECTIVA - Prórroga.

La regla general es que una convención colectiva, si dentro de los sesenta (60) días inmediatamente anteriores a la expiración de su término, las partes o una de ellas no hubieren hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis en seis meses, conforme con el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo. Ello por cuanto, una de sus características principales es la vocación de permanencia.

REVISIÓN DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA - Finalidad / DENUNCIA DE

LA CONVENCIÓN COLECTIVA - Finalidad

La diferencia entre estas dos figuras, revisión y denuncia, radica en las razones que motivan una modificación a la convención colectiva o terminación de algunas de sus cláusulas, la primera tiene que ver con la teoría de la imprevisión en el ámbito laboral, es decir, cuando sobrevienen *“imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica”* que hacen inviable financieramente para el empleador continuar con el reconocimiento de algunos de los derechos pactados o compromisos asumidos; la segunda, la denuncia de la convención, por el contrario, no revela estas condiciones imprevisibles, se trata de una facultad que tienen ambas partes intervinientes para manifestar su intención de dar por terminada la convención colectiva, por razones diferentes a los imprevistos, que por no mencionarlas el artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, pueden ser de cualquier índole.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO - ARTÍCULO 478 /
CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO - ARTÍCULO 479 / CÓDIGO
SUSTANTIVO DEL TRABAJO - ARTÍCULO 480

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00408-02(0330-12)

Actor: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER- UIS

Demandado: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER Y SINDICATO DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS UNIVERSITARIOS DE COLOMBIA - SINTRAUNICOL

ASUNTO: Solicitud de nulidad parcial del artículo 3 del Acuerdo Superior 074 de 1980 y nulidad parcial del artículo 6 de la Convención Colectiva de trabajo, suscrita entre la UIS y Sintraunicol.

Segunda instancia – Decreto 01 de 1984

La Sala decide la apelación interpuesta, a través de apoderada judicial, por la Universidad Industrial de Santander – UIS contra la sentencia proferida el 25 de agosto de 2011 por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia respecto de la

pretensión de nulidad del artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo – Enero 1 de 2000 – Diciembre 31 de 2001-, suscrita entre la Universidad Industrial de Santander y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia – Sintraunicol; y, se declaró la nulidad del artículo 3 del Acuerdo 74 de 1980 expedido por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La Universidad Industrial de Santander- UIS, por medio de apoderada judicial, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandó ante el Tribunal Administrativo de Santander la nulidad de las siguientes disposiciones:

- I) **Artículo 3 del Acuerdo 074 de 1980**, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, que señala:

“Artículo 3: De conformidad con la Ley, particularmente el Decreto 80 de 1980, todos los empleados de la Universidad son empleados públicos con excepción de quienes desempeñan los siguientes cargos: Albañil, Aseador, Auxiliar de Fuente de Soda, Auxiliar de Cocina, Auxiliar de Sala de Profesores, Auxiliar de Mecánica, Ayudante de Bioterio, Ayudante Electricista, Carpintero, Jardinero, Pintor, Plomero, Soldador, Ayudante de Albañilería, Oficial de Albañilería, Ayudante de Mantenimiento y Ayudante de Laboratorio de Biología (específicamente el responsable del cuidado de los animales en cautiverio en el Departamento de Biología) quienes tienen la categoría de Trabajadores Oficiales.

***Parágrafo:** Las personas que prestan sus servicios en forma ocasional o por el tiempo de ejecución de una obra o contrato, no son empleados públicos, ni trabajadores oficiales; su vinculación será por contrato administrativo de prestación de servicios que se regirá por las disposiciones del Decreto 150 de 1976 y las Normas que lo reglamenten, complementen o sustituyan.”*

- II) **Artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo de 2001**, suscrita entre la UIS y Sintraunicol, que establece:

“ARTÍCULO 6o. BENEFICIARIOS DE LA CONVENCION COLECTIVA DE TRABAJO.

*La presente Convención Colectiva de Trabajo, beneficia en todo su contenido a los trabajadores al servicio de **LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER** vinculados por una relación contractual laboral, es decir, que tengan la calidad de trabajadores oficiales de acuerdo a la Ley, y que sean afiliados a **SINTRAUNICOL** y a los trabajadores oficiales que sin ser afiliados al*

Sindicato se les haga extensiva la Convención de conformidad con la Ley. En concordancia con este artículo tienen el carácter de trabajadores oficiales las personas que desempeñan los siguientes cargos: pintor, ayudante de pintura, soldador, ayudante de soldadura, jardinero, carpintero, ayudante de carpintería, plomero, ayudante de plomería, albañil, ayudante de albañilería, electricista, ayudante de electricista, ayudante de mantenimiento, aseo, ayudante de bioterio, auxiliar de cafetería, auxiliar de comedores, fontaneros.”

La petición de nulidad se fundamenta en los siguientes hechos narrados en la demanda:

La Universidad Industrial de Santander fue creada como Establecimiento Público del nivel departamental en virtud de lo dispuesto en las Ordenanzas 41 de 1940 y 83 de 1944, las cuales fueron reglamentadas mediante el Decreto Departamental 583 de 25 de marzo de 1947, expedido por el Gobernador de Santander.

El Consejo Superior Universitario de la UIS expidió el Acuerdo Superior 027 de 1980, en el cual se fijó la planta de personal de la UIS, en desarrollo del Decreto Ley 080 de 1980¹.

A través de Acuerdo Superior 074 de 1980, expedido por el Consejo Superior Universitario de la UIS, se adoptó el Reglamento del Personal Administrativo.

El Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política, expidió la Ley 30 de 1992², norma en la cual se define la naturaleza jurídica, el régimen de gobierno y otros aspectos centrales de las universidades estatales.

La UIS y Sintraunicol suscribieron, el 2 de mayo de 2000, una Convención Colectiva de Trabajo para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2001, siendo así que la redacción de la cláusula sexta se ha mantenido en las versiones sucesivas.

Normas violadas y concepto de violación

¹ Decreto Ley 80 de 1980 “Por el cual se organiza el sistema de educación post-secundaria”.

² Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.

La parte actora cita como normas violadas los artículos 4 y 6 de la Constitución Política; 5 de la Ley 57 de 1887; 1, 2, 3, 9 y 17 de la Ley 153 de 1887; 5 del Decreto Ley 3135 de 1968; 233 del Decreto Ley 1222 de 1986 y 79 de la Ley 30 de 1992; y el Acuerdo 166 de 1993.

El concepto de violación lo desarrolló con los siguientes argumentos:

Indica que en vigencia de la Constitución Política de 1886 (artículos 76, numerales 9 y 10; y 187, ordinal 5º), la competencia para clasificar empleos en Colombia y distinguir entre las diversas categorías de empleados oficiales, era privativa del legislador, y de manera excepcional se atribuyó competencia residual a las asambleas departamentales.

Por lo anterior, considera que toda clasificación adoptada por actos administrativos, como el Acuerdo 74 de 1980 y la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la UIS y Sintraunicol, están afectados de nulidad al contrariar el ordenamiento constitucional.

Señala que, previo a la expedición de la Constitución Política de 1991, la clasificación de los empleos fue objeto de diferentes modificaciones a través del Decreto Ley 3135 de 1968, Decreto Ley 1222 de 1986 y Decreto Ley 80 de 1980.

A partir de la Constitución de 1991, la naturaleza jurídica de las universidades estatales pasó a ser de establecimientos públicos, en los que sus empleados, por regla general, eran empleados públicos, y por excepción, trabajadores oficiales.

La parte actora concluye que no existía norma jurídica que habilitara a las autoridades universitarias para adoptar clasificaciones de empleos por acto administrativo, ni pactarlas en convención colectiva de trabajo, toda vez que esta facultad se atribuía solamente al legislador.

Por lo anterior, manifiesta que los artículos 3 del Acuerdo 74 de 1980 y 6 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la UIS y Sintraunicol son nulos por falta de competencia de quien los expidió y por cuanto en tales disposiciones se sustituyó la voluntad legislativa, al reconocer, clasificar, extender y/o reducir la clasificación legal de empleos en la UIS.

Explica que a partir de la Ley 30 de 1992, que derogó expresamente el Decreto 80 de 1980, en los estatutos de cada universidad se debían adoptar las reglas sobre el personal administrativo y definirse sus derechos y obligaciones, conforme a las normas vigentes sobre la materia. En la Universidad Industrial de Santander, mediante el artículo 87 del Estatuto General, se dio cumplimiento a dicho mandato, en consonancia con las sentencias C-299 de 1994 y C-195 de 1994, conforme al cual y teniendo en cuenta las funciones efectivamente desempeñadas por el titular del empleo se definió la naturaleza del vínculo laboral con la Universidad, así: *“Son trabajadores oficiales quienes desempeñen labores de construcción y sostenimiento de obras públicas”; y empleados públicos (administrativos y docentes) todos los demás, sin perjuicio de las situaciones jurídicas individuales consolidadas conforme a derecho”*.

No obstante lo anterior, indica que, contrario a lo estipulado en este marco jurídico, subsisten las normas demandadas que convierten en decisión administrativa una regulación que solo corresponde al legislador.

2. Trámite procesal

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante auto del 27 de agosto de 2009, admitió la demanda presentada por la UIS y negó la suspensión provisional solicitada en la demanda, por requerirse de un análisis jurídico y valoración probatoria del caso particular que solo puede hacerse en el fallo³.

El Consejo de Estado, a través de auto del 20 de octubre de 2011, confirmó la providencia que negó la suspensión provisional del acto acusado⁴.

³ Folios 113-117.

⁴ Folios 8 y ss. cuaderno de apelación de suspensión provisional.

En auto de 18 de febrero de 2011⁵ el Tribunal tuvo como medios probatorios todos los documentos aportados por las partes y se fijó fecha para celebración de la audiencia establecida en el artículo 66 de la Ley 1395 de 2011, la cual se llevó a cabo el 30 de marzo de 2011⁶.

3. La Contestación de la demanda

El **Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia-Sintraunicol**, mediante escrito presentado el 13 de septiembre de 2010, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y propuso las siguientes excepciones⁷:

Cosa juzgada por cuanto el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga, frente a la pretensión de la UIS relacionada con la nulidad de la cláusula 6 de la Convención Colectiva de Trabajo, indicaron que no era competencia de esas autoridades judiciales declarar la nulidad de una cláusula convencional, sino que cualquier pronunciamiento al respecto se debía producir dentro de una negociación colectiva, es decir, en la misma forma y a través del mismo procedimiento como se le dio vida jurídica.

Falta de jurisdicción y competencia para declarar la nulidad de una norma convencional, ya que se trata de un acuerdo que surge en virtud del derecho de asociación y negociación colectiva, por lo que es de competencia de las autoridades del trabajo.

Por último, afirmó que el Acuerdo 74 de 1980 fue expedido en virtud de la autonomía universitaria, por lo que debía negarse su nulidad.

4. Concepto del Ministerio Público en primera instancia

La Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, luego de hacer un recuento normativo, advirtió que la clasificación de los empleos en Colombia, por

⁵ Folios 217 y reverso.

⁶ Folios 267 y 271.

⁷ Folios 130-133.

regla general, es de potestad exclusiva del legislador, por lo que la clasificación realizada por el Consejo Superior Universitario de la UIS en el artículo 3 del Acuerdo 74 de 1980 está viciada de nulidad, pues en dicha disposición se contrarían las normas jerárquicas que establecen la clasificación de los trabajadores oficiales, lo cual no puede ceder ante la autonomía universitaria.

En relación con la nulidad del artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la UIS y Sintraunicol, señaló que existe una falta de jurisdicción y competencia frente al tema, pues como dicho acuerdo se aplica únicamente a los trabajadores oficiales, la Jurisdicción competente para conocer sobre los conflictos que se puedan presentar con ocasión de la convención es la Ordinaria Laboral.

Asimismo, advirtió que la Convención Colectiva de Trabajo no es un acto administrativo, pues no es una manifestación unilateral de la voluntad de la administración que encierre una decisión definitiva, sino que se trata de un acto jurídico plurilateral que fija las condiciones que regirán los contratos laborales (trabajadores oficiales) vigentes. Sobre el tema citó las sentencias del Consejo de Estado del 19 de julio de 1995, dictada por la Sección Segunda, y del 2 de septiembre de 2005, dictada por la Sección Quinta.

Por lo anterior, concluyó que es procedente la declaratoria de nulidad del artículo 3 del Acuerdo 74 de 1980; y, en lo que tiene que ver con el artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo se deberá declarar la falta de jurisdicción y competencia para su conocimiento⁸.

5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 25 de agosto de 2011, declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia respecto al artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la UIS y Sintraunicol; y, declaró la nulidad del artículo 3 del Acuerdo 74 de 1980, expedido

⁸ Folios 260-266.

por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, bajo los siguientes argumentos⁹:

Consideró que la **Convención Colectiva de Trabajo** no es un acto administrativo, ni tiene carácter de ley en sentido material; pues no es una manifestación unilateral de la voluntad de la administración, sino que se trata de un acto jurídico plurilateral que fija las condiciones que regirán los contratos laborales vigentes.

Teniendo en cuenta dicha circunstancia, concluyó que al no ser un acto administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 83 del Código Contencioso Administrativo, el conocimiento de ese asunto no corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sino que es de competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Por otra parte, en relación con la nulidad del **artículo 3 del Acuerdo 74 de 1980**, advirtió que la competencia para clasificar empleos en Colombia de acuerdo a la Constitución Política de 1886, por regla general, era privativa del legislador, y de manera excepcional y residual, eran competentes las asambleas departamentales.

Asimismo, y luego de un recuento normativo, indicó que en vigencia de la Constitución Política de 1991 dicha atribución continuaba manteniéndose en el legislativo, por lo que procedía declarar la nulidad de la disposición cuestionada, pues ni el Consejo Superior Universitario de la UIS ni la convencional colectiva de trabajadores eran competentes para realizar ningún tipo de clasificación de empleos, menos para contravenir las normas jerárquicas que establecían la clasificación de los trabajadores oficiales. Precisó que era inadmisibles categorizar como trabajadores oficiales a quienes no realizaban actividades de construcción ni sostenimiento de obra pública.

6. Recurso de apelación

La Universidad Industrial de Santander presentó recurso de apelación contra el numeral primero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de

⁹ Folios 272-278.

Santander, que declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y de competencia para conocer de la pretensión de nulidad de la Convención Colectiva de Trabajo, por las siguientes razones¹⁰:

Indicó que la UIS y Sintraunicol al suscribir la Convención Colectiva de Trabajo asumieron competencias que no les correspondían, pues allí se determinaron los cargos considerados como de trabajadores oficiales, pese a que dicha facultad está radicada exclusivamente en el legislador.

Adicionó que, aunque la Convención Colectiva de Trabajo no es un acto administrativo, en estricto sentido, en ella se encuentra plasmada la voluntad de la administración y contiene obligaciones determinadas a su cargo, las cuales trascienden en el plano económico y administrativo.

Señaló que, sobre el tema en debate, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 10 de julio de 2001 advirtió:

“[...] Por tanto, independientemente de que la convención colectiva denunciada siga rigiendo hasta tanto se firme una nueva convención, un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz [...].”

En consecuencia, solicita que se revoque el numeral primero de la sentencia de primera instancia y de acceda a la pretensión de nulidad del artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo demandada.

7. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Mediante escrito presentado el 5 de diciembre de 2012, la Universidad Industrial de Santander presentó alegatos de conclusión en segunda instancia en escrito que reiteró los argumentos esbozados en el recurso de apelación¹¹.

¹⁰ Folios 281-283.

¹¹ Folios 299-301.

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Subsección es competente para conocer, en segunda instancia, del recurso de apelación interpuesto por la Universidad Industrial de Santander UIS, parte demandante, contra la sentencia del 25 de agosto de 2011, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander dentro del proceso de simple nulidad adelantado por dicha Universidad contra el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol) Seccional Bucaramanga, de conformidad con el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo¹².

2. Problema jurídico

En los precisos términos del recurso de apelación interpuesto por la Universidad Industrial de Santander, la Sala debe determinar si la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de la demanda de nulidad contra disposiciones contenidas en Convenciones Colectivas de Trabajo, teniendo en cuenta que en este caso el Tribunal Administrativo de Santander declaró probada la excepción de falta de jurisdicción propuesta por el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol) Seccional Bucaramanga para conocer de la pretensión de simple nulidad del artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la Universidad Industrial de Santander y el mencionado Sindicato.

En este sentido, la Sala analizará la naturaleza jurídica de una convención colectiva de trabajo, para establecer si, como lo decidió el Tribunal Administrativo de Santander su legalidad escapa del control judicial, conforme con el artículo 83 del Código Contencioso Administrativo, o, si como lo alega el recurrente, por

¹² *Aplicable a este proceso, teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 14 de julio de 2008.*

contener la voluntad de la administración y obligaciones determinadas a su cargo, procede la demanda de simple nulidad contra la misma.

3. Naturaleza Jurídica de las convenciones colectivas de trabajo y objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

3.1. Convenciones colectivas de trabajo – origen constitucional – protección internacional

Las convenciones colectivas de trabajo tienen sustento normativo en el ordenamiento jurídico colombiano a partir la Constitución Política, la cual consagra en el artículo 55 como deber del Estado “...promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”, por ello, la Carta Fundamental, establece como un derecho social, la garantía del “...derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales...”. Este precepto, sin hacer distinción alguna, otorga su titularidad tanto a trabajadores del sector privado como a los Servidores Públicos, bien sean trabajadores oficiales o empleados públicos

Por su parte, el artículo 467 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, define y señala algunas de las características y elementos de las convenciones colectivas de trabajo, en los siguientes términos:

“ARTICULO 467. DEFINICION. *Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios [empleadores] o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.*

ARTICULO 468. CONTENIDO. *Además de las estipulaciones que las partes acuerden en relación con las condiciones generales de trabajo, en la convención colectiva se indicarán la empresa o establecimiento, industria y oficios que comprenda, el lugar o lugares donde ha de regir la fecha en que entrará en vigor, el plazo de duración y las causas y modalidades de su prórroga, su desahucio o denuncia y la responsabilidad que su incumplimiento entrañe.*

ARTICULO 469. FORMA. *La convención colectiva debe celebrarse por escrito y se extenderá en tantos ejemplares cuantas sean las partes y uno más, que se depositará necesariamente en el Departamento Nacional de Trabajo, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al de su firma. Sin el cumplimiento de todos estos requisitos la convención no produce ningún efecto”.*

De acuerdo con lo anterior, una convención colectiva es un acuerdo vinculante entre uno o varios empleadores y uno o varios sindicatos o asociaciones

sindicales de trabajadores, que puede ser de contenido económico y/o jurídico, que define las condiciones laborales que regirán los contratos o relaciones de trabajo durante su vigencia. Esta convención no solo sirve de mecanismo de concertación, sino de solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Para la Sala, el derecho a la *"negociación colectiva para regular las relaciones laborales"*, garantizado por la Constitución Política, dentro de un Estado Social de Derecho, es una de las manifestaciones del derecho colectivo del trabajo, a su vez instrumento para lograr la convivencia pacífica y vigencia de un orden justo, como uno de los fines del Estado (artículo 2 de la Constitución Política).

Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia C-009 de 1994¹³:

"Dentro del Estado Social de Derecho que preconiza nuestra Constitución Política, el derecho colectivo del trabajo constituye un instrumento valioso y apropiado para hacer realidad la justicia social en las relaciones entre patronos y trabajadores, la vigencia de un orden justo, la convivencia tranquila, mediante "la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo", y el reconocimiento a la dignidad humana en la persona del trabajador, a través de la regulación de las "condiciones de trabajo", en lo que atañe al derecho individual del trabajo y de la seguridad social, que asegure a las personas el derecho "a un trabajo en condiciones dignas y justas". (Preámbulo, arts. 1o., 2o., 25, 39 y 55 C.P.)

El derecho colectivo de trabajo se presenta en el ámbito constitucional, como el derecho regulador de una esfera de libertad en cabeza de los patronos y los trabajadores, originada especialmente en el reconocimiento constitucional de los derechos al trabajo, a la asociación sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, para que unos y otros, en forma organizada, contribuyan a la solución pacífica de los conflictos laborales, y promuevan y realicen la defensa de los derechos e intereses que le son comunes, según la particular situación que ocupan en la empresa, y las relaciones que surgen de sus condiciones de dados o prestadores de trabajo.

El derecho colectivo del trabajo dentro de la perspectiva constitucional analizada comprende:

- a) La libertad de asociación sindical [...]*
- b) La institución de la asociación profesional que actúa en defensa de los referidos intereses comunes [...]*

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-009 de 1994, Mag. Ponente Antonio Barrera Carbonell.

c) El derecho a la "negociación colectiva para regular las relaciones laborales", que se hace efectivo y adquiere vigencia y operatividad, a través de la celebración de los "acuerdos y convenios de trabajo", denominados en nuestra legislación **Pactos Colectivos o Convenciones Colectivas de Trabajo**, que constituyen los mecanismos ideados, además de la concertación, para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo (art. 53, inciso final, 55 y 56, inciso final C.P.).

El derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de asociación sindical; su ejercicio potencializa y vivifica la actividad de la organización sindical, en cuanto le permite a ésta cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses económicos comunes de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad (art. 13 C.P.), si se tiene en cuenta, que dicha organización, por su peso específico, queda colocada en un plano de igualdad frente al patrono. Se busca cumplir así la finalidad de "lograr la justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social" (art. 1o. C.S.T.)

En la Asamblea Nacional Constituyente, en punto al derecho de negociación colectiva, se expresó lo siguiente:

"Se insiste en la necesidad del diálogo, de la concertación y de los acuerdos, como forma de evitar los conflictos laborales y de afianzar un clima de tranquilidad social. Es un derecho y una práctica que consideramos debe hacerse extensiva a todos los trabajadores, incluyendo a los demás empleados públicos, por cuanto es muy negativo que a estos trabajadores se les siga dando un tratamiento de ciudadanos de segunda categoría con relación a algunos derechos laborales. Fomentar el diálogo, la negociación y la concertación en el campo laboral y social, es una buena práctica y un buen principio, que mucho nos puede contribuir a encontrar formas que hoy se viven en Colombia y a consolidar un clima de tranquilidad y paz ciudadana". (Gaceta Constitucional No. 45 Informe Ponencia).

d) *El derecho de huelga [...]*

*- Debe tenerse en cuenta, además, que las normas constitucionales que reconocen los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, se fortalecen con los mandatos de los artículos 53, inciso 3o. y 93 de la Carta Política, en cuanto incorporan a la legislación interna **"los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados"** por Colombia, los cuales constituyen una fuente para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en dicha Carta. En estas condiciones, son aplicables en el orden interno los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional*

del Trabajo O.I.T. aprobados por Colombia mediante las leyes 26 y 27 de 1976, que reconocen los mencionados derechos.

En materia de negociación colectiva, el art. 4o. del Convenio 98 de la O.I.T.¹⁴ dispone:

"Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociaciones voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo".

En efecto, la garantía constitucional y legal del derecho a la negociación colectiva se encuentra fortalecida por los convenios internacionales ratificados por Colombia, que en algunos casos entran a formar parte del Bloque de Constitucionalidad, o en otros, como orden jurídico interno.

La Corte Constitucional ha considerado que la inclusión de los convenios internacionales del trabajo dentro del bloque de constitucionalidad debe hacerse de manera diferenciada y fundamentada. De suerte que si bien todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia forman parte de la legislación interna, tal como ya se puso de presente, no todos integran el bloque de constitucionalidad, y aquellos que lo integran lo pueden hacer en sentido lato o en sentido estricto.

Entonces, hacen parte del bloque de constitucionalidad aquellos convenios internacionales del trabajo que la Corte Constitucional determine, luego de examinarlos específicamente, teniendo en cuenta las materias que traten. *"A la Corte también le corresponde señalar si un determinado convenio de la OIT, en razón de su materia y otros criterios objetivos, forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, puesto que prohíbe la limitación de un derecho humano durante un estado de excepción o desarrolla dicha prohibición contenida en un tratado internacional (C.P., art. 93, inciso 1)"¹⁵.*

¹⁴ *Los Convenios 87 y 98 de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (T- 568 de 1999).*

¹⁵ *Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2005. M.P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa.*

Ahora bien, el artículo 2° del Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 24 de Junio de 1981, establece: “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:

- 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”¹⁶.

Si bien en la Sentencia C-161 de 2000 la Corte Constitucional efectuó la Revisión constitucional del Convenio 154 “sobre el fomento de la negociación colectiva”, adoptado en la sexagésima séptima reunión de la conferencia general de la organización internacional del trabajo, y de la Ley 524 de 1999, por medio de la cual se aprobó dicho Convenio; declarando la exequibilidad de sus disposiciones, sin pronunciarse sobre su pertenencia al bloque de constitucionalidad, fue con ocasión de la revisión que, sobre la constitucionalidad del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, hiciera la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1234 de 2005¹⁷, en la que se analizaron los Convenios 151¹⁸ y 154¹⁹ de la OIT y se estableció enfáticamente que dichos convenios hacían parte de la legislación interna, al indicar:

“(…) De conformidad con lo expuesto, a modo de resumen se tiene : (i) hacen parte de la legislación interna del país los Convenios 151 y 154 de la OIT, incorporados a través de las Leyes 411 de 1998 y 524 de 1999; (…)

No hay duda que los Convenios tantas veces mencionados hacen parte de la legislación interna, tal como lo establece el inciso cuarto del artículo 53 de la Carta, pues se trata de instrumentos de naturaleza legal : las Leyes 411 de 1998 y 524 de 1999 (…)

¹⁶ El acuerdo 154 de la Organización Internacional del Trabajo fue incorporado al derecho interno por la Ley 524 de 1999 y el Decreto ejecutivo 425 de 2001.

¹⁷ Magistrado Ponente: Doctor Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁸ Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.

¹⁹ Convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva

(...) la declaración de exequibilidad de la disposición acusada, se adoptará bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva contemplada en los Convenios 151 y 154 de la OIT, que hacen parte de la legislación interna de Colombia, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán (...)” (Subrayado ajeno al texto original).

En efecto, la Corte Constitucional no solo no determinó explícitamente que los Convenios 151 y 154 de la OIT se constituyeran en normas de raigambre constitucional, sino que mediante la Sentencia C-1234 de 2005 señaló categóricamente que estaban integradas al ordenamiento jurídico interno, por tanto, es dable concluir, *a contrario sensu*, que si hacen parte de la legislación interna, no hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Al respecto, es importante resaltar, como lo señaló la Sala en sentencia del 27 de abril de 2017²⁰, que las disposiciones contenidas en el Convenio 154 de la OIT, y las normas que de él se derivaren hacen parte del orden jurídico interno y, por tanto, no integran el bloque de constitucionalidad ni en sentido estricto, ni en sentido lato, de tal suerte que no se constituyen en parámetro de comparación con superior jerarquía a las de la Ley ordinaria, no pudiendo ser equiparables a aquellas de raigambre constitucional.

De acuerdo con lo anterior, para la Sala lo relevante es que el ordenamiento constitucional y legal, integrado por normas internas y por normas de tratados internacionales ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de legalidad, consagran una serie de disposiciones para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva, no solo en cuanto a su contenido y obligatoriedad sino en cuanto a su vocación de permanencia.

3.2. Convención colectiva – Naturaleza jurídica

Mediante Sentencia SU-342 de 1995, La Corte Constitucional definió el derecho a la negociación colectiva como aquél “*regulador de una esfera de libertad en cabeza de patronos y los trabajadores*”²¹; y más tarde con Sentencia C-161 de

²⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. César Palomino Cortés, Exp. 11001-03-25-000-2012-00348-00. Número interno: 1346-2012.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-342 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

2000 se dijo que los objetivos de la negociación colectiva “se centran en la concertación voluntaria y libre de condiciones de trabajo, la necesidad del diálogo que afiance el clima de tranquilidad social, la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de las partes sean oídos y atendidos y, el afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores”²².

Para el Tribunal Constitucional el fomento a la negociación colectiva también encuentra su sustento en el preámbulo, en el artículo primero y en el artículo segundo de la Carta Fundamental, que al establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado bajo la forma de república se funda en valores como “el trabajo”, teniendo entre sus fines esenciales “promover la participación de todos en las decisiones que los afectan”, para lo cual la negociación colectiva cumple el papel de promover la “participación activa y decidida de los sujetos de la relación laboral, en la búsqueda de soluciones a los conflictos económicos que surgen de ella”²³.

Con la Ley 524 de 1999 se aprobó e incorporó a la legislación interna el convenio 154 de la OIT, sobre la negociación colectiva; y mediante Sentencia C-161 de 2000 se surtió su respectivo control de Constitucionalidad. En esta providencia se consideró que esta expresión “negociación colectiva”, resultaba ajustada a la Constitución, pues se enmarcaba en los siguientes objetivos : (i) buscaba lograr una concertación voluntaria y libre de las condiciones de trabajo; (ii) para ello, se hacía necesario un diálogo que afianzara el clima de tranquilidad social; (iii) el propósito de la negociación era la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral; (iv) y la necesidad de garantías para que los representantes de las partes fueran oídos. Todos estos objetivos conducían al afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores.

Pues bien, con esos objetivos, respaldados constitucionalmente, la convención colectiva como acuerdo vinculante que es sobre las condiciones laborales entre empleador y empleados, la Corte Constitucional ha destacado dos elementos

²² Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2000. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

²³ Ver además las Sentencias de la Corte Constitucional C-593 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-110 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

esenciales. Un elemento normativo y otro obligacional. El primero corresponde al conjunto de disposiciones sobre estipulaciones convencionales que se incorporan a los contratos laborales y que contienen todas aquellas obligaciones de los empleadores y los correlativos derechos de los trabajadores que se han pactado y que tienen vocación de permanencia. Es el propio conjunto de normas de derecho objetivo que harán parte del contrato de trabajo. Por su parte, el elemento obligacional lo constituyen las cláusulas o disposiciones que permitirán garantizar la efectividad de la convención, es decir, la forma de solucionar los conflictos surgidos en su aplicación.

En efecto, por su carácter vinculante y permanente, la convención colectiva cumple una función trascendental en la estabilidad y paz laboral. Una vez celebrada la convención, deben respetarse los acuerdos que se suscribieron. El empleador debe tener la plena conciencia que los derechos reconocidos bilateralmente deben cumplirse por todo el tiempo de vigencia de los contratos laborales de quienes beneficia y el sindicato debe garantizar la prestación permanente del servicio dentro de un pacífico ambiente laboral.

Así lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia citada párrafos atrás²⁴:

“El elemento normativo de la convención se traduce en una serie de disposiciones, con vocación de permanencia en el tiempo, instituidas para regular las relaciones de trabajo individual en la empresa; en virtud de dichas disposiciones se establecen anticipadamente y en forma abstracta las estipulaciones que regirán las condiciones individuales para la prestación de los servicios, esto es, los contratos individuales de trabajo. Las cláusulas convencionales de tipo normativo constituyen derecho objetivo, se incorporan al contenido mismo de los contratos de trabajo y, en tal virtud, contienen las obligaciones concretas del patrono frente a cada uno de los trabajadores, como también, las obligaciones que de modo general adquiere el patrono frente a la generalidad de los trabajadores, vgr., las que fijan la jornada de trabajo, los descansos, los salarios, prestaciones sociales, el régimen disciplinario, o las que establecen servicios comunes para todos los trabajadores en el campo de la seguridad social, cultural o recreacional.

Se distingue igualmente en la convención colectiva, por la doctrina y la jurisprudencia, el denominado elemento obligatorio o aspecto obligacional, que está conformado por aquellas cláusulas que señalan deberes u obligaciones recíprocos de las partes, destinadas a asegurar la efectividad

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-009 de 1994, Mag. Ponente Antonio Barrera Carbonell.

de las normas convencionales, como son, por ejemplo, las cláusulas que establecen las comisiones o tribunales de conciliación y arbitraje, las que fijan sanciones por la violación de las estipulaciones que constituyen la parte normativa[1], o las que establecen mecanismos para garantizar la libertad sindical.

Finalmente se destacan en la convención, las regulaciones de orden económico, que atañen a las cargas económicas que para la empresa representan las diferentes estipulaciones de la convención, frente a los trabajadores en particular o ante la organización sindical”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia ha explicado la naturaleza jurídica de la convención colectiva en los siguientes términos:

“No cabe duda de que la convención colectiva es fuente formal del Derecho del Trabajo, de creciente importancia en el mundo moderno, al impulso que recibe de los avances prácticos del derecho de asociación (libertad sindical) y de la necesidad de mecanismos que procuren la paz laboral. Porque la negociación colectiva es resultado del derecho a la sindicalización y es al mismo tiempo el mecanismo natural para la solución de conflictos colectivos. Su importancia normativa es tanta que la regulación concreta del trabajo asalariado se encuentra en convenciones colectivas, todos los días en mayor proporción, incluso en relación con la propia ley”.

"La doctrina jurídica no ha vacilado, en consecuencia, en darle a la convención colectiva el carácter de verdadera ley en sentido formal. García Oviedo sostiene que "el convenio colectivo, en cuanto ordena el régimen del trabajo, y eventualmente el de la producción, tiene un carácter normativo y reviste naturaleza de verdadera ley, esto es de mandamiento general abstracto". Para Cabanellas "las convenciones colectivas de condiciones de trabajo... en algunos casos revisten carácter de leyes, bien por delegación de los poderes públicos, bien por sanción legislativa expresa... Son leyes porque, sancionados por autoridad, no pueden ser incumplidos por las partes; además rigen para los disidentes y opositores, lo cual no podría conseguirse si el acuerdo, convención o contrato no estuviera revestido de una modalidad especial: la de su promulgación, por la cual adquiere, al menos, valor de ley por su aplicación general y fuerza ejecutiva. Revisten, por tanto, carácter de norma dentro del oficio, profesión o industria de que trate y en los límites de espacio y tiempo determinados". Para Duguit, "son verdaderas convenciones-leyes, por los efectos que producen: imperatividad, inderogabilidad respecto de las materias y personas que rige"

"El tratadista colombiano Guillermo Guerrero Figueroa, luego de transcribir las anteriores opiniones, concluye, "...podemos afirmar que la convención colectiva de trabajo es un contrato por su origen, ya que requiere acuerdo de

voluntad entre las partes que la celebran. Pero, en cuanto a sus efectos -ya que son obligatorias para las partes y en ocasiones para terceros-, tienen valor de leyes. De ahí la frase de Carnelutti que tienen cuerpo de contrato y alma de ley" (Derecho Colectivo del Trabajo, 2a. ed. Temis, Bogotá, 1981, pp.270-273)".

"La ley colombiana le otorga expresamente a la convención colectiva la calidad de "norma sobre trabajo", al igual que la ley y el laudo arbitral, de orden público, de efecto inmediato y de aplicación preferente en cuanto resulte más favorable para el trabajador (C.S.T., art. 16). La norma convencional es además aplicable a terceros, por mandato de la ley (Decreto 2351 de 1965, art. 38) o por acto gubernamental (C.S. del T., art. 472), características que la aproxima al valor normativo propio de la ley".

"Es cierto que la jurisprudencia de la Sala -como lo observa el recurrente- no ha aceptado el principio doctrinal según el cual la convención se asimila a la ley, pero para efectos de la técnica de casación laboral se ha aceptado reiteradamente que la norma convencional equivale a ley sustantiva o sustancial, siempre que se cite en su apoyo la norma legal de la cual deriva su obligatoriedad (C.S.T, art. 467) y su aplicabilidad al caso concreto, cuando ella se discute (Decreto 2351 de 1965, arts. 2351 de 19165, arts. 37 y 38). y es evidente que así debe ser si se considera la doctrina antes expuesta y la frecuencia e importancia de los casos en los cuales el trabajador impetra de la justicia la satisfacción de derechos convencionales". (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sección Primera, sentencia de junio 1/83)²⁵.

Pero este carácter de fuente formal de derecho o ley en sentido material de la convención colectiva no la hace una verdadera ley, en su sentido formal, pues no es producto de la función legislativa del Congreso de la República, ni del Ejecutivo con facultades extraordinarias (artículo 150 C.P.); su ámbito no es general, no tiene alcance nacional, sino restringido a las partes que celebraron la convención o por virtud de la extensión consagrada en los artículos 471 y 472 del Código Sustantivo del Trabajo²⁶.

²⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sección Primera, en sentencia del 1 de junio de 1983, citada en la sentencia de la Corte Constitucional C-009 de 1994.

²⁶ **ARTICULO 471. EXTENSION A TERCEROS.** <Artículo modificado por el artículo 38 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, las normas de la convención se extienden a todos los trabajadores de la misma, sean o no sindicalizados.

2. Lo dispuesto en este artículo se aplica también cuando el número de afiliados al sindicato llegare a exceder del límite indicado, con posterioridad a la firma de la convención.

ARTICULO 472. EXTENSION POR ACTO GUBERNAMENTAL. 1. Cuando hayan convenciones colectivas que comprendan más de las dos terceras partes de los trabajadores de una rama industrial en una determinada región económica, el Gobierno puede hacerlas extensivas, en todo o en parte, a las demás empresas de la misma industria de esa región, que sean de igual o semejante capacidad técnica y económica, pero siempre que en dichas empresas no existan convenciones que consagren mejores condiciones para los trabajadores.

En este sentido, en términos de la Corte Constitucional “- La convención, por su origen, proviene de una relación contractual surgida entre partes, cuya finalidad no es propiamente producir, como sucede con la ley, una innovación en el ordenamiento jurídico por vía general, dado que su ámbito de aplicación es restringido, a una o varias empresas, e inclusive cuando es extendida su vigencia por acto gubernamental a las empresas de una misma rama industrial en una determinada región económica, conforme al art. 472 del C.S.T.” Tampoco “corresponde propiamente a la potestad legislativa del Estado, que se manifiesta a través de la ley que expide el Congreso (art. 150 C.P.), o de los decretos con fuerza de ley que puede expedir el Gobierno, cuando es investido de precisas facultades extraordinarias, o cuando pone en vigencia el plan Nacional de Inversiones Públicas (arts. 150-10 y 341 C.P.), o de los decretos legislativos, o con fuerza de ley, que igualmente puede dictar el Gobierno dentro de los estados de excepción, en los casos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica (arts. 212, 213, 214 y 215 C.P.)”²⁷

Esta distinción entre la Ley propiamente dicha, y los acuerdos y convenios de trabajo, la reafirma el propio artículo 53 de la Constitución Política, al señalar que “la ley, los contratos los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

Por ello, aunque la convención colectiva sea una fuente formal de derecho y una ley en sentido material, una primera conclusión es que **no puede considerarse que tenga un control constitucional por parte de la Corte Constitucional** en virtud de las funciones de esa Corporación atribuidas taxativamente por el artículo 241 superior, pues no es una ley o decreto legislativo en su sentido orgánico, funcional o formal.

Ahora bien, otras de las características de la convención colectiva, conforme con el artículo 469 del Código Sustantivo del Trabajo, transcrito párrafos atrás, es su solemnidad, es decir, está sometido a ciertas formalidades que, de no cumplirse, harían un pacto ineficaz. Estas formalidades consisten en que debe constar por

2. Para los fines a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno puede dividir el país en regiones económicas y catalogar las empresas de igual o semejante capacidad técnica y económica de cada rama industrial.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-009 de 1994, Mag. Ponente Antonio Barrera Carbonell.

escrito y una copia del documento sea depositada en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su firma.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia SU-1185 del 13 de noviembre de 2001, consideró, *“el legislador, al exigir que se presente por escrito y se surta el “necesario” depósito de la convención, la está revistiendo de las formalidades propias de un acto solemne, en el sentido que si no se cumplen con las mismas, el acto jurídico laboral (convención colectiva) carece de efecto alguno en lo que se refiere a terceros y a las mismas partes”*, por ello, como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, en numerosas sentencias, entre ellas, la del 20 de mayo de 1976, citada por la misma Corte Constitucional, *“...No puede pues acreditarse en juicio la existencia de una convención colectiva como fuente de derechos para quien la invoca en su favor sino aduciendo su texto auténtico y el del acta de su depósito oportuno ante la autoridad laboral o cuando menos para esto último, mediante certificación de dicha autoridad sobre el hecho de haberse depositado dentro del plazo hábil la convención...”*.

Y sobre la naturaleza jurídica de la convención colectiva, en la misma sentencia SU-1185 de 2001, la Corte Constitucional precisó que ella no se encontraba en el derecho privado, sino en un derecho autónomo de orden público, de derecho público o derecho social. Que más que un contrato generador de obligaciones era una fuente de derecho de contenido normativo laboral. Reiteró que *“por su importancia normativa, ellas (las convenciones colectivas) se constituyen en el marco regulatorio específico, en las relaciones entre patronos y trabajadores”* (Sentencia T-540/2000, M.P. Fabio Morón Díaz)

De acuerdo con lo anterior, la Sala puede definir que la convención colectiva es un acto jurídico plurilateral, solemne, de orden público, protegido por la Constitución Política y el ordenamiento legal, fuente de derecho, vinculante en derechos y obligaciones en los contratos de trabajo y relaciones laborales de quienes lo suscribieron por el tiempo que duren aquellas relaciones laborales y mientras estén vigentes los acuerdos colectivos pactados.

3.3. Negociación colectiva de empleados públicos

Tratándose de **empleados públicos**, la Sala ha considerado que ellos también gozan del derecho a la Negociación de las condiciones de trabajo como toda persona y particularmente como todo trabajador, sin embargo, este derecho tiene unas notas características que lo hacen singular y especial tratándose de la posición que ocupa su titular dentro del Estado, que limitan su goce efectivo y que no permiten su plenitud²⁸.

La Ley 411 de 1997 aprobó e incorporó al ordenamiento jurídico interno el Convenio 151 de 1978 de la OIT, referente a las relaciones de trabajo en la administración pública, cuyas disposiciones por regla general se aplican a *“todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo”*²⁹.

Sin embargo, en su campo de aplicación, el Convenio 151 de la OIT dejó abierta, de manera expresa, la facultad para que la propia legislación nacional determinara hasta qué punto las garantías previstas en dicho instrumento internacional se aplicarían a *“los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial”*, y *“a las fuerzas armadas y a la policía”*³⁰.

Para la Sala, como lo señaló en la sentencia citada en párrafos anteriores, analizado *a priori* el campo de aplicación del Convenio 151 de la OIT, pareciera entonces habilitarse plenamente en Colombia a los empleados públicos distintos a los de dirección, confianza, y manejo, como de aquellos que integran las fuerzas militares y de policía, de todas las garantías previstas en ese acuerdo de voluntades de Derecho Internacional. Sin embargo, advirtió que tratándose de *“los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo”* y de la

²⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. César Palomino Cortés. Sentencia del 27 de abril de 2017, Exp. 11001-03-25-000-2012-00348-00. Número interno: 1346-2012.

²⁹ Artículo Primero de la Ley 411 de 1997.

³⁰ En otras palabras, el Convenio 151 de la OIT plantea, de un lado, una reserva en su campo de aplicación, dejando en cabeza de los países suscribientes la potestad de excluir, por vía de regulación, específicamente de los efectos de su normativa a los integrantes de la fuerza pública y de policía, como a los empleados de alto nivel, directivos o que desempeñan obligaciones de naturaleza altamente confidencial; así como de otro lado, facilita la posibilidad de armonizar sus disposiciones con legislaciones, que como la nuestra, excluyen a la fuerza pública y a la policía de las prerrogativas derivadas de la deliberación, como a los empleados públicos de dirección, confianza y manejo de las posibilidades del ejercicio de la negociación colectiva de sus condiciones de empleo.

“solución de conflictos”, se requería realizar un estudio más detallado del alcance normativo de las disposiciones allí contenidas.

Así, indicó que el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, en su parte IV desarrolló lo relativo a “los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo”, con el siguiente texto:

“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”.

A partir de la anterior disposición, la Sala determinó las siguientes premisas a ser normadas:

(i) Se deben adoptar medidas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos;

(ii) Los procedimientos de negociación a adoptar serán acerca de las condiciones de empleo;

(iii) Será posible adoptar cualesquiera otros métodos, distintos a los de los procedimientos de negociación, que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de las condiciones de empleo;

(iv) Las medidas se adoptarán, de ser necesario; y,

(v) Las medidas a adoptar serán adecuadas a las condiciones nacionales.

Y sobre “la solución de conflictos”, el artículo 8 del Convenio 151 de la OIT señaló lo siguiente:

“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”.

De la anterior disposición, la Sala estableció las siguientes premisas a ser normadas³¹:

(i) Con motivo de la determinación de las condiciones de empleo surgen conflictos cuya solución se debe tratar de lograr por medio de negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales;

(ii) Los mecanismos para la solución de conflictos planteados deben establecerse de manera apropiada a las condiciones nacionales; y,

(iii) Los procedimientos independientes e imparciales que se establezcan para la solución de conflictos surgidos, con motivo de la determinación de las condiciones de empleo, deben inspirar la confianza de los interesados: tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Ahora bien, la Corte Constitucional al abordar el examen de Constitucionalidad del Convenio 151 de la OIT, estudió el alcance de su objeto, campo de aplicación y de cada una de sus disposiciones y normas.

Respecto de los artículos 7 y 8 del Convenio de la OIT, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia C-377 de 1998 precisó que **los empleados públicos no tienen las mismas prerrogativas de los trabajadores oficiales**, aunque si bien

³¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. César Palomino Cortés, Exp. 11001-03-25-000-2012-00348-00. Número interno: 1346-2012.

tienen el derecho de sindicalización y con este el de la búsqueda de soluciones negociadas y concertadas, tal y como se deriva de los artículos 2 y 55 de la Constitución, y como tal pueden participar en la definición de sus condiciones de trabajo formulando peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y participar de discusiones con ellas con el fin de lograr acuerdos; **el derecho a la negociación no es pleno**, por cuanto que no puede afectar la facultad que la Constitución les confiere a las autoridades de determinar unilateralmente las condiciones de empleo y la fijación de salarios.

En ese sentido, señaló la Corte Constitucional en Sentencia mencionada:

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

Prosigue la Corte:

“(...) En cuanto a la solución de los conflictos que se susciten con motivo de las condiciones de empleo de los servidores públicos, el artículo 8º del Convenio prevé que la solución se logre de manera apropiada a las condiciones nacionales (...)” (Subrayado ajeno al texto original).

Respecto de las condiciones para la aplicación del Convenio 151 de la OIT, la Sala³² trajo a colación la recomendación número 159 de la misma Organización Internacional del Trabajo, porque ésta establece criterios complementarios a dicha normativa con el propósito de lograr de algún modo la aplicación uniforme de los

³² *Ídem.*

mecanismos de participación. De tal manera que se observa en el punto 2º. 1 que, con respecto a la negociación colectiva, debería recurrirse a la legislación nacional o a “*otros medios apropiados*” a fin de determinar “*las personas u órganos que han de negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos a fin de poner en práctica las condiciones de empleo convenidas*”. El punto 3º señala que al concluirse los acuerdos “*normalmente debería especificarse su periodo de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas*”.

Esta recomendación concluyó que en la legislación nacional o en “*otros medios apropiados*” debería preverse los métodos distintos de la negociación para permitir que los representantes de los trabajadores participen en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva las condiciones de empleo.

En la sentencia C-161 de 2000 la Corte Constitucional afirmó:

“(...) la Corte considera que la legislación interna puede interpretar, dentro del contenido general del instrumento, aquellas actividades donde podría predicarse la negociación colectiva (...)

“(...) el artículo 1º del instrumento sometido a consideración de la Corte señala que la legislación interna podrá fijar modalidades particulares de negociación para la administración pública (...)

“(...) por lo cual los empleados públicos tienen el derecho de participar en la determinación de sus condiciones de trabajo, pero no en forma plena (...)”
(Subrayado ajeno al texto original).

Así, de acuerdo con lo dicho, la Sala, en la sentencia del 27 de abril de 2017, varias veces citada, concluyó:

“analizados armónicamente las disposiciones Constitucionales previstas en el preámbulo y los artículos 1,2 y 55; los preceptos normativos del Convenio 151 de la OIT y particularmente los previstos en los artículos 7 y 8, la Sentencias de la Corte Constitucional C- 377 de 1998, C-161 de 2000 y C-1234 de 2005; la Recomendación número 159 de la OIT; y los preceptos

*normativos pertinentes del Convenio 154 de la OIT, es dable concluir para este acápite que **el Derecho a la Negociación Colectiva para determinar las condiciones laborales de los Empleados Públicos**, no solamente encuentra limitaciones tratándose del ejercicio de los integrantes de la fuerza pública y la policía nacional, o de los empleados de dirección, confianza y manejo, sino que el mecanismo de la negociación colectiva o cualquier otro mecanismo establecido para dichos fines y para resolver pacíficamente las controversias surgidas con ocasión de dicho procesos de definición de las condiciones de empleo, no puede ser ejercido plenamente por los empleados públicos toda vez que se encuentra limitado :*

a) Por razón de su adaptación de manera apropiada a las “condiciones nacionales”;

b) Por las modalidades particulares de negociación para la administración pública que fije la legislación interna, y;

c) Por la decisión final que adopten las autoridades establecidas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente”.

3.4. Objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo – Convención colectiva del trabajo no es un acto administrativo

Pues bien, el hecho que la convención colectiva de trabajo sea un acuerdo de voluntades entre la administración empleador y sus trabajadores **descarta la naturaleza de acto administrativo**, entendido éste como una manifestación de voluntad de la administración tendiente a producir efectos en derecho, pues aunque la convención colectiva contiene la voluntad del empleador, ella es producto de una concertación entre las partes intervinientes y no de la voluntad individual y unilateral de la administración.

Así lo ha considerado, en diferentes pronunciamientos, el Consejo de Estado. En efecto, en la sentencia del 16 de julio de 1998, dictada dentro de una acción de cumplimiento, la Sección Segunda, Subsección A señaló:

“(…)

En sentir de la Sala, uno de los requisitos mínimos exigidos para que salga adelante una acción de cumplimiento es que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en Ley o Acto Administrativo

*La convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, **para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.***

*Así entonces, las convenciones colectivas de trabajo, no son ni una ley, ni un acto administrativo, sino una extensión de las condiciones generales de los contratos de trabajo, razón por la cual no se cumpliría el requisito enunciado para la prosperidad de la acción que ahora estudia la Sala(...)*³³

En el Concepto No. 1355 del 10 de julio de 2001, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que cuando una convención colectiva quebrantaba el ordenamiento constitucional (se analizaba el que regulaba el régimen salarial y prestacional de empleados públicos), dando prelación a la supremacía constitucional (artículo 4 superior) se debía inaplicar la convención colectiva y aplicarse la disposición constitucional, y aunque la convención colectiva denunciada siguiera rigiendo hasta tanto se firmara una nueva convención, *“un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz”*.

Y consideró que *“dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4° de la Carta Política, las autoridades administrativas están habilitadas para inaplicar los acuerdos o convenios colectivos que extendieron beneficios extralegales, porque según el artículo 10 de la ley 4ª de 1.992 carecen de todo efecto y no crean derechos adquiridos”*. Que en caso que se dictara un acto administrativo general con la incorporación de los beneficios de la convención, procedía la inaplicación de tal acto, sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas pertinentes contra los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consintiera en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del C.C.A.

Entonces, según la Sala de Consulta y Servicio Civil, en caso que una convención colectiva no esté conforme con el ordenamiento superior, no procede la demanda contra ella, sino su inaplicación, y sí procede la demanda contenciosa contra los actos administrativos particulares que en virtud o en aplicación de dicha convención se llegaron a expedir (Mag. Ponente Luis Camilo Osorio Isaza).

³³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Clara Forero de Castro, Rad. ACU-337

En reciente jurisprudencia de esta Subsección, la Sala consideró que aunque la Jurisdicción no tenía competencia para estudiar la vigencia y aplicabilidad de las cláusulas convencionales, sí la tenía para estudiar la legalidad de los actos administrativos que surgieron en virtud de dicha convención³⁴. Así lo consideró la Sala:

“Por otra parte, deben descartarse los argumentos adicionales que se contienen en la apelación, en cuanto a la ausencia de competencia de la jurisdicción para decidir sobre la legalidad de un acto administrativo que se sustentó en una convención colectiva para otorgar un derecho a un empleado público, porque carece de facultades para decidir sobre la vigencia y aplicabilidad de las cláusulas convencionales, en razón a:

No es cierto que la vigencia del sustento normativo de un acto particular, sea un impedimento para dilucidar la legalidad de éste, ya que se trata de actos jurídicos distintos, y frente a ellos, proceden de manera separada diversos medios de control que permiten su controversia y que tienen propósitos distintos.

Tanto así, que los actos particulares están sometidos en su proceso de formación a lo dispuesto en la Constitución Política, en la ley y en los actos administrativos generales que gobiernan su expedición, y que en el entorno de su estructura, tales fuentes normativas además de representar las motivaciones jurídicas, pueden permanecer incólumes aun cuando se predique de aquel su nulidad.

Entonces, la declaratoria de nulidad de un acto particular ni conlleva ni supone la nulidad del acto que sustentó su expedición, como tampoco, la invalidez declarada de la ley, o la ineficacia de un acto consensual como lo es una convención colectiva.

Pues bien, son totalmente separables y distinguibles, la estructura de la convención colectiva con la producción de sus efectos, y la posibilidad de convertirse en un argumento jurídico para la expedición de un acto particular que otorgue un derecho, sin que ello enerve la facultad del juez contencioso administrativo de revisar la legalidad de éste, como en efecto hizo el a quo en la sentencia apelada”.

Bajo este marco jurisprudencial y teniendo en cuenta la normativa que regula el **objeto de esta jurisdicción y sus competencias**, contenido en la Constitución

³⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 2 de febrero de 2017, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Exp. No.68001-23-31-000-2004-01889-02(4697-15)

Política y en el Código Contencioso Administrativo, es claro que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, instituida para el juzgamiento de los actos administrativos, no tiene competencia para estudiar la legalidad o conformidad con el ordenamiento jurídico de una convención colectiva, pues, como se dejó precisado, no es un acto administrativo, como el mismo recurrente lo reconoce.

En efecto, el artículo 238 de la Constitución Política, señala que *“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”*

Así mismo, los artículos 82 y 83 del Código Contencioso Administrativo, vigentes en su momento, definieron el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

“ARTÍCULO 82. Objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. *La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la constitución y la ley.*

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley

Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la judicatura, no tendrán control jurisdiccional.”

“ARTÍCULO 83. Extensión de control. *La jurisdicción de lo contencioso administrativo juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan.”*

Pero el recurrente, Universidad Industrial de Santander, insiste en su recurso de apelación que no procede la excepción de falta de jurisdicción y de competencia para conocer de la pretensión de nulidad de la Convención Colectiva de Trabajo, porque, si bien reconoce que no es un acto administrativo, en ella sí se encuentra plasmada la voluntad de la administración y contiene diversas obligaciones determinadas a su cargo, las cuales trascienden en el plano económico y administrativo. Obligaciones que, según afirma, fueron asumidas sin tener competencia para ello, pues se determinaron los cargos considerados como de trabajadores oficiales, pese a que dicha facultad está radicada exclusivamente en el legislador.

Planteado así el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia, y de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la Sala resolverá el caso concreto.

4. El caso concreto

La Sala anticipa que las razones expuestas por la Universidad no son valederas para considerar que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pueda conocer de la legalidad, por medio de control directo, de una negociación colectiva. Si bien la convención colectiva contiene la voluntad administrativa, ella no proviene de manera unilateral, ha sido producto de la concertación con los empleados. La convención colectiva, como se ha venido considerando, se funda en la bilateralidad y la cooperación, donde empleador y empleados son protagonistas de las decisiones y acuerdos que se tomen. La titularidad no recae en una sola de las partes intervinientes, sino en ambas.

En atención a ello, y dado que se trata de una manifestación bilateral que entra a formar parte de las relaciones laborales de quienes la suscriben, como una ley para ellos, solo los titulares de la convención colectiva son los llamados a efectuar su revisión, modificación o renegociación, solo así se garantiza el derecho a la negociación colectiva, la concertación y la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo, que la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y de legalidad protege.

La misma ley laboral consagra dos mecanismos para que una convención colectiva pueda ser terminada, modificada o renegociada por sus titulares.

La regla general es que una convención colectiva, si dentro de los sesenta (60) días inmediatamente anteriores a la expiración de su término, las partes o una de ellas no hubieren hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis en seis meses, conforme con el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo. Ello por cuanto, una de sus características principales es la vocación de permanencia.

Pero para que pueda darse por terminada válidamente una convención colectiva de trabajo, el cuerpo normativo citado establece la denuncia de la Convención en los siguientes términos:

ARTICULO 479. DENUNCIA. *Modificado por el art. 14, Decreto 616 de 1954. El nuevo texto es el siguiente:*

1. Para que sea válida la manifestación escrita de dar por terminada una convención colectiva de trabajo, si se hace por una de las partes, o por ambas separadamente, debe presentarse por triplicado ante el Inspector del Trabajo del lugar, y en su defecto, ante el Alcalde, funcionarios que le pondrán la nota respectiva de presentación, señalando el lugar, la fecha y la hora de la misma. El original de la denuncia será entregado al destinatario por dicho funcionario, y las copias serán destinadas para el Departamento Nacional de Trabajo y para el denunciante de la convención.

*2. **Formulada así la denuncia de la convención colectiva, ésta continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención** (Resalta la Sala).*

La Sala resalta de esta disposición que ni siquiera presentada la denuncia de la convención colectiva ésta termina, es decir, no se altera la vigencia de la convención, pues solo se dará por terminada “*hasta tanto se firme una nueva convención*”.

La Ley también prevé la posibilidad de revisar la convención colectiva así:

“Código Sustantivo del Trabajo. ARTICULO 480. REVISION. *Las convenciones colectivas son revisables cuando quiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica. Cuando no haya acuerdo entre las partes acerca de la revisión fundada en tales alteraciones, corresponde a la justicia del Trabajo decidir sobre ellas; y entretanto estas convenciones siguen en todo su vigor”.*

La diferencia entre estas dos figuras, revisión y denuncia, radica en las razones

que motivan una modificación a la convención colectiva o terminación de algunas de sus cláusulas, la primera tiene que ver con la teoría de la imprevisión en el ámbito laboral, es decir, cuando sobrevienen *“imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica”* que hacen inviable financieramente para el empleador continuar con el reconocimiento de algunos de los derechos pactados o compromisos asumidos; la segunda, la denuncia de la convención, por el contrario, no revela estas condiciones imprevisibles, se trata de una facultad que tienen ambas partes intervinientes para manifestar su intención de dar por terminada la convención colectiva, por razones diferentes a los imprevistos, que por no mencionarlas el artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, pueden ser de cualquier índole.

La Corte Constitucional, en sentencia C-1050 de 2001, estudió la constitucionalidad del artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo y, frente a los efectos de la denuncia de la convención colectiva, efectuó las siguientes consideraciones:

“3.2.2.4 Efectos de la denuncia

(...)

Como ha quedado expuesto atrás, el Código Sustantivo del Trabajo al consagrar la institución de la denuncia de la convención colectiva (art. 478 y 479 C.S.T.) no hace mención explícita de todos sus efectos jurídicos. (...)

Pero en lo que respecta a los efectos de la denuncia sobre la convención colectiva denunciada, la norma demandada expresamente señala:

“Formulada así la denuncia de la convención colectiva, ésta continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención.”

De tal manera que los efectos de la denuncia sobre la convención denunciada son limitados: primero, no le resta eficacia jurídica a lo pactado, ya que la convención continua vigente; segundo, la vigencia de la convención denunciada no tiene término legal fijo; tercero, la continuidad de la convención está supeditada a que se firme una nueva convención, lo cual supone un nuevo acuerdo entre las partes en lugar de la imposición unilateral de condiciones laborales diferentes.

(...)³⁵.

Estos efectos de la denuncia de la convención colectiva de no agotar su vigencia hasta tanto se firme una nueva convención, basados, entre otros, en la naturaleza bilateral y de concertación de este pacto colectivo, confirma la tesis que para que una convención colectiva pueda ser modificada o terminada debe ser por la vía de la misma negociación entre los titulares de tales acuerdos.

Por ello, cuando la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, se refirió a la titularidad de la denuncia de la convención en cabeza del empleador y señaló:

“3.3 La denuncia de la convención colectiva no es violatoria de la Constitución.

(...)

Ahora bien, referido al tema de los efectos de la denuncia de la convención colectiva por parte del empleador, se tiene que la armonización concreta de los derechos e intereses de las partes lleva a reconocer que el empleador tiene la facultad de manifestar su rechazo a la continuidad de la convención colectiva mediante su denuncia, pero sin que ello pueda ser entendido como rompimiento de la paz laboral, como iniciación del conflicto colectivo o como la presentación de un pliego de peticiones, potestad reservada por legislación vigente a los trabajadores. El ejercicio de la facultad de denuncia por el empleador no puede llegar al extremo de negar el carácter protector de los derechos de los trabajadores que sin ser el único, como se verá posteriormente, sí es propio de la convención colectiva de trabajo. La denuncia de la convención colectiva tiene el efecto de manifestar la intención de renegociar la convención colectiva, porque se está inconforme con la vigente.

En consecuencia, los efectos de la denuncia de la convención colectiva por parte del empleador se entienden, en relación con los cargos de la demanda y la norma demandada, limitados a la manifestación unilateral de desacuerdo sobre su continuidad, siendo los trabajadores quienes determinan si dan inicio al conflicto colectivo mediante la presentación del respectivo pliego de peticiones³⁶.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1050 del 4 de octubre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁶ *Idem*.

Es decir, el hecho que el empleador tenga la facultad de denunciar la convención colectiva para darla por terminada no desdibuja el propósito de estos acuerdos, que es equilibrar las fuerzas de poder entre empleadores y trabajadores, parte débil de la relación laboral, y lograr la realización del trabajo y el desarrollo empresarial dentro de un ambiente de paz y tranquilidad, pues solo hasta que haya una renegociación de los acuerdos pactados es que la convención colectiva denunciada pierde vigencia. Por ello, la denuncia por parte del empleador no permite que se evadan las obligaciones contraídas por él o que los trabajadores pierdan los derechos adquiridos con la convención.

Así las cosas, para la Sala no es posible que a través de la acción de simple nulidad la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pueda anular un pacto bilateral, consensuado y concertado entre dos partes que decidieron voluntariamente cómo iban a llevarse a cabo las relaciones laborales entre ellos. La forma de que tal pacto desaparezca del ordenamiento jurídico que gobierna estas relaciones laborales es a través de la misma negociación colectiva y por parte de sus protagonistas.

Por ello, la Corte Constitucional, en la sentencia última citada precisó:

“3.3.3.3 La negociación colectiva presupone la posibilidad de que ambas partes manifiesten su voluntad respecto de la convención colectiva de trabajo

*Tanto del texto del artículo 55 de la Carta Política como de sus antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente se desprende que la titularidad del derecho constitucional a la negociación colectiva radica no sólo en los trabajadores sino también en los empleadores. Ello es una consecuencia no sólo de la bilateralidad de la convención, sino de la concepción de cooperación que inspiró a los constituyentes. La convención colectiva ya no es, por lo tanto, concebida como una tregua transitoria acordada con una perspectiva de corto plazo dentro de la cual cada parte busca derivar el mayor provecho, sino como un pacto de paz con una visión global y de largo plazo dentro del cual ambas partes encuentran propósitos comunes de mutuo beneficio. **Tal conclusión se refuerza a la luz de la experiencia del derecho comparado, donde son ambas partes de la relación laboral las llamadas a solicitar el reexamen de los convenios colectivos de trabajo.***

Aceptar el argumento de los demandantes, según el cual el empleador no sería titular del derecho a la negociación colectiva implicaría acallar a una de las dos partes de la relación laboral que no podría expresar su opinión y participar efectivamente en una negociación que se funda precisamente en la bilateralidad y la cooperación. En consecuencia, el texto del artículo 55 de la Constitución garantiza al empleador la potestad de suscitar la negociación colectiva, por lo que en principio la facultad legal de la denuncia de la convención en los términos y las condiciones fijadas por la ley no presenta vicios de inconstitucionalidad.

(...)

La Constitución no garantiza convenciones colectivas ni pactos colectivos a perpetuidad o sustraídos a la discusión y negociación de las partes. Y no podría ser de otra forma ante la necesidad de que dentro del espíritu de cooperación y tolerancia que animó al constituyente dichos convenios o pactos se adecuen a las circunstancias cambiantes, bien sean ellas económicas, técnicas, organizativas, sociales o de cualquier otra índole” (Resalta la Sala)³⁷.

En el anterior orden de ideas, queda claro para la Sala que no es objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el control de legalidad o de constitucionalidad de las convenciones colectivas de trabajo, y que es facultad de las partes dar por terminados o modificar los acuerdos alcanzados de manera bilateral y concertada, mediante los mecanismos que consagra el Código Sustantivo del Trabajo y, que responden a la naturaleza misma de la negociación colectiva como derecho social amparado, respaldado y garantizado por las normas constitucionales y legales del País, incluidas, por supuesto, aquellas que hacen parte del bloque de constitucionalidad y legalidad.

No obstante lo anterior, la Sala considera que en caso de contradicción entre un acuerdo logrado a través de una negociación colectiva y una norma constitucional, en virtud de la supremacía de la Constitución Política sobre cualquier otra norma de inferior jerarquía (artículo 4 de la Constitución Política), es dable que los jueces de la República inapliquen tal convenio y puedan anular los actos administrativos particulares que en virtud de tal convención se llegaron a expedir a favor de los trabajadores beneficiados con la negociación, máxime si se trata de convenciones colectivas de empleados públicos, donde el derecho a la libre concertación de las condiciones laborales no es absoluto.

³⁷ *Idem.*

III. DECISIÓN

Como conclusión de lo expuesto, la Sala confirmará la decisión de primera instancia en cuanto declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia respecto de la pretensión de nulidad del artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo – Enero 1 de 2000 – Diciembre 31 de 2001-, suscrita entre la Universidad Industrial de Santander y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia – Sintraunicol.

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

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, del 25 de agosto de 2011.

SEGUNDO. RECONOCER personería al abogado Octavio Andrés Hernández Mendivelso para actuar como apoderado judicial de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido, visible a folio 308 del cuaderno principal.

TERCERO. En firme esta providencia envíese por Secretaria este expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER