

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Causales de improcedencia. Jurisdicción competente para conocer de conflicto laboral sindical / PLIEGO DE PETICIONES – Término para ponerlo a consideración del patrono. Procedencia de la acción de cumplimiento / JURISDICCIÓN ORDINARIA – Incompetencia para conocer de conflictos económicos o de intereses entre trabajadores o sindicato y el patrono / CONVENCIÓN COLECTIVA – Jurisdicción competente para conocer de las controversias suscitadas entre patronos y trabajadores

Con apoyo en el artículo 9º, inciso segundo, de la Ley 393 de 1997, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó en la improcedencia de la acción ejercida, en cuanto consideró que para resolver la controversia planteada, el sindicato demandante tiene a su alcance la acción laboral ordinaria que puede intentar ante la jurisdicción ordinaria laboral y, además, la acción contencioso administrativa que puede dirigir contra la resolución a través de la cual el Ministerio de la Protección Social resolvió la querella administrativa formulada por el incumplimiento endilgado a la entidad demandada. No obstante, esta Sala no comparte esas consideraciones y la conclusión a la que llega el Tribunal. La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, no tiene asignada la competencia para conocer de los conflictos económicos o de intereses que se presentan entre los trabajadores o el sindicato y el patrono, pues ello no se deduce de las normas que señalan, de manera taxativa, los asuntos que corresponde conocer a dicha jurisdicción. Además, de conformidad con el artículo 3º del Código Sustantivo del Trabajo, "la tramitación de los conflictos económicos entre patronos y trabajadores se continuará adelantado de acuerdo con las leyes especiales sobre la materia", de modo que las controversias sobre esta clase de conflictos, es decir los suscitados entre patronos y trabajadores sobre la base de una reivindicación que tiende a modificar un derecho existente o crear uno nuevo y cuyo principal mecanismo de solución es la suscripción de una convención colectiva, están expresamente excluidas del conocimiento de la jurisdicción ordinaria laboral. De otra parte, para la Sala es claro que la existencia de una vía administrativa, a través de la cual se persiga la imposición de una sanción por incumplimiento de la obligación que se reclama de determinada autoridad, no convierte en improcedente la acción de cumplimiento que contra ésta se intente.

Ello es así, por la sencilla razón de que la causal de improcedencia de la acción de cumplimiento que aquí se analiza parte de la existencia de un "instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento", lo cual es sustancialmente diferente de la existencia de una vía administrativa para sancionar el incumplimiento. En esta forma, como la Sala no advierte la configuración en este caso de alguna de las causales de improcedencia de la acción interpuesta, se ocupará del análisis de fondo de la controversia planteada.

ACCION DE CUMPLIMIENTO – Procedencia para ordenar a patrono inicie etapa de arreglo directo con sindicato / CONVENCIÓN COLECTIVA – Término para denunciarla. Prórroga automática. Etapa de arreglo directo: trámite / ETAPA DE ARREGLO DIRECTO – Trámite. Término para denunciar convención colectiva y presentar pliego de peticiones

En este caso, el Sindicato de Trabajadores de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., ejerce la acción de cumplimiento con el objeto de que se ordene al Presidente de esa entidad financiera que reciba la comisión negociadora del pliego de condiciones presentado por el Sindicato, de manera que inicie las conversaciones de arreglo directo. La obligación prevista en el numeral 1º del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, es exigible del patrono o de su representante,

en cuanto se constate que la presentación del pliego se hizo oportunamente y, para determinar esa oportunidad, es del caso acudir, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 376 del Código Sustantivo del Trabajo, que regula las atribuciones de la Asamblea General del Sindicato. Así mismo, como quiera que la presentación del pliego de peticiones pretende la solución de un conflicto colectivo mediante la firma de una convención colectiva, se entiende que es necesario que la convención colectiva vigente sea denunciada con anterioridad a la presentación del pliego. En síntesis, armonizando las normas pertinentes al caso, se tiene que la obligación cuyo cumplimiento se reclama es aquella exigible del patrono o de su representante, consistente en recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego de peticiones, para iniciar conversaciones dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del pliego. Y dicha obligación es exigible siempre que la presentación del pliego haya ocurrido dentro de los dos meses siguientes a su aprobación por la Asamblea General del Sindicato y que con anterioridad a esa presentación se demuestre haber denunciado la convención colectiva vigente en la oportunidad debida. Determinada así la obligación contenida en la norma cuyo cumplimiento se demanda en este caso y los supuestos fácticos para su exigibilidad, la Sala se ocupará, de la verificación de los mismos. Verificado el análisis correspondiente se concluye que en esta oportunidad se dan los presupuestos de exigibilidad del deber que se reclama; en este caso pudo demostrarse el incumplimiento injustificado a lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo por parte del Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial. En esta forma, la Sala revocará la sentencia impugnada para, en su lugar, ordenar al representante legal de la Financiera de Desarrollo Territorial, que cumpla lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo y, en consecuencia, proceda a recibir a los delegados del Sindicato de esa entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del fallo, para iniciar la negociación del pliego de peticiones presentado el 8 de octubre de 2003.

Nota de Relatoría: Sentencia ACU-902 del 99/09/16. Sección Segunda. Subsección A. Ponente: Alberto Arango Mantilla. Actor: Sindicato Nacional de Beneficencias de Colombia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: DARÍO QUIÑONES PINILLA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil cinco (2005)

Radicación número: 25000-23-27-000-2004-01139-02

Actor: SINTRAFINDETER

Demandado: FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A.

Acción de Cumplimiento

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada contra la sentencia dictada el 14 de septiembre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante la cual negó por improcedente la acción de cumplimiento interpuesta por el Sindicato de Trabajadores de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.

I. ANTECEDENTES

1. LA SOLICITUD

A. PRETENSIONES

El Presidente del Sindicato de Trabajadores de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. ejerció la acción de cumplimiento contra esa entidad financiera, con el objeto de que se le ordene a su Presidente que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 432, 433 y 434 del Código Sustantivo del Trabajo, reciba la comisión negociadora del pliego de peticiones presentado por el Sindicato, de manera que, en el término de cinco (5) días hábiles, inicie las conversaciones de arreglo directo.

B. HECHOS

Como fundamento de la acción, el demandante expone, en resumen, los siguientes hechos:

1° El 21 de febrero de 2003 la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. y su Sindicato de Trabajadores suscribieron una convención colectiva de trabajo para la vigencia comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2003.

2° En la asamblea general celebrada el 1° de octubre de 2003, el Sindicato demandante adoptó un pliego de peticiones para cuya negociación se designó una comisión, según lo dispuesto en el artículo 376 del Código Sustantivo del Trabajo.

3° El 2 de octubre de 2003 dicho pliego fue presentado al representante legal de la Financiera, quien lo devolvió el 6 de octubre siguiente, por considerar que "su presentación se ha efectuado de manera inoportuna, de acuerdo con la ley".

4° El Presidente de la Financiera sustentó su decisión en lo dispuesto en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo, que señala el término de denuncia de la convención colectiva (dentro de los dos meses anteriores a la expiración de la misma), que es cuestión distinta del plazo para la presentación del pliego de peticiones, regulado en el artículo 376 de esa misma normatividad, según el cual, el mismo debe presentarse dentro de los dos (2) meses siguientes a su adopción por la asamblea general del sindicato.

5° El 7 de octubre de ese mismo año, el Presidente del Sindicato presentó por triplicado ante el respectivo Inspector de Trabajo la denuncia de la convención colectiva vigente hasta el 31 de diciembre de 2003.

6° Al día siguiente, se envió una nota al Presidente de la Financiera, a través de la cual el Sindicato fijó su posición sobre la manera como debía entenderse el término para la presentación del pliego de peticiones.

7° El 20 de octubre de 2003 el entonces representante legal de la Financiera devolvió al Inspector de Trabajo la denuncia de la convención y el pliego de peticiones.

8° El 28 de octubre siguiente se volvió a presentar el pliego de peticiones al representante legal de la Financiera, así como al Inspector de Trabajo, a quien también se le volvió a formular la denuncia de la convención.

9° Ese mismo día se presentó querrela en el Ministerio de la Protección Social contra la

Financiera por su negativa a negociar el pliego de peticiones, cuyo conocimiento correspondió a la Inspección Quince del Trabajo.

10° Dentro del trámite de la querella, el 28 de noviembre de 2003 se volvió a presentar el pliego de peticiones al representante legal de la Financiera, pero éste se negó a recibirlo, de lo cual se dejó constancia en el acta respectiva. No obstante, fue radicado en la oficina de correspondencia y en la Secretaría de la Presidencia de esa entidad ese mismo día.

11° El 2 de diciembre de 2003 el Presidente de la Financiera devolvió el pliego presentado el 28 de noviembre anterior.

12° El 4 de diciembre siguiente el Sindicato ratificó la denuncia parcial de la convención ante el mismo Inspector de Trabajo ante quien se había presentado el 7 de octubre de 2003 y al día siguiente volvió a formularla.

13° El 11 de diciembre de 2003 la Coordinadora del Grupo de Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social resolvió la querella formulada, en el sentido de dejar en libertad al Sindicato para que "acuda ante justicia laboral ordinaria, si así lo considera pertinente, en procura de que sea ésta la que declare sus derechos y dirima la controversia que por competencia no puede declarar este Despacho". La anterior decisión se adoptó sin tener en cuenta que ese Ministerio tiene la facultad de sancionar al empleador renuente que se niegue o eluda la etapa de arreglo directo.

14° Contra esa decisión se interpusieron los recursos de reposición y de apelación, pero los mismos fueron rechazados "con el baladí argumento de que el memorial no tenía nota de presentación personal que exige el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo", que fue interpretado erróneamente, pues lo que exige es la presentación del recurso por quien haya sido reconocido como apoderado, como en efecto ocurrió.

15° El 30 de diciembre de 2003 la Financiera presentó ante el Inspector de Trabajo denuncia de la convención colectiva de trabajo, lo cual fue comunicado al Sindicato el 2 de enero del año siguiente.

16° En diferentes respuestas a reclamaciones de trabajadores, el Secretario General de la Financiera reconoció expresamente que el Sindicato presentó el pliego de peticiones en diferentes oportunidades, respetando los términos legales.

17° El Sindicato presentó acción de tutela en el Juzgado 12 Laboral de Bogotá, pero éste consideró que existe otro medio de defensa judicial, cuando lo cierto es que el mecanismo para obligar a la Financiera a negociar el pliego es de carácter administrativo. Dicha decisión fue confirmada en segunda instancia.

18° El 19 de enero de 2004 el Sindicato reiteró su disposición de iniciar la etapa de negociación del pliego de condiciones, pero, mediante oficio del 23 de enero siguiente, la entidad mantuvo su negativa.

Afirma que recurre a la acción de cumplimiento, pues "hemos buscado amparo de las autoridades administrativas del trabajo y no obtuvimos protección a nuestras justas y legales aspiraciones; recurrimos a la tutela y tampoco; recurrimos a la Procuraduría y (...), hasta la fecha tampoco ha habido pronunciamiento alguno al respecto".

2. CONTESTACIÓN

El apoderado de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. contestó la demanda para oponerse a las pretensiones de la misma, en cuanto consideró que la acción de cumplimiento es improcedente y porque, en su concepto, esa entidad no está obligada a recibir la comisión negociadora del Sindicato ni a iniciar etapa de arreglo directo.

En relación con el primer argumento de defensa, sostuvo, en resumen, lo siguiente:

1° La acción de cumplimiento constituye un mecanismo de protección del ciudadano frente a una autoridad que se niega a cumplir un deber que le impone la ley o un acto administrativo, de modo que por esa vía no es posible resolver los conflictos surgidos en una relación de trabajo, pues en ese evento la conducta de la entidad no se analiza en el marco de su condición de entidad pública, ni de sus funciones públicas, sino en razón de su condición de empleador.

2° La legislación laboral, a efectos de lograr el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, prevé la intervención del Ministerio de la Protección Social y de la jurisdicción laboral ordinaria. En ese sentido, las diferentes autoridades administrativas y judiciales ante quienes ha acudido el Sindicato han concluido en la existencia de esos medios ordinarios de defensa para la defensa de los intereses de éste. Lo anterior sin dejar de lado la posibilidad de acudir por vía de tutela en caso de que la libertad sindical se vea afectada.

3° En este caso no se está en presencia de un perjuicio irremediable para el Sindicato, pues lo cierto es que la convención colectiva se prorroga en cuanto se satisfagan los requisitos del artículo 9° de la Ley 393 de 1997.

4° La controversia suscitada obedece a que "la organización sindical intentó generar un fuero circunstancial para impedir que se materializara la determinación del Gobierno Nacional de reestructurar la Financiera Territorial y evitar la terminación de los contratos de trabajo del personal al que se le suprimió el cargo" y, por ello, "decidió aparatosamente presentar un pliego extemporáneamente y luego cuando no prosperó su objetivo, o sea que el Ministerio de la Protección Social conminara a la Empresa a negociar, dejó vencer el pliego de peticiones, que debía presentar a más tardar dos meses después".

Respecto del segundo argumento de defensa, afirmó lo que se resume a continuación:

1° La extemporaneidad en la presentación del pliego de peticiones del 2 de octubre de 2003 está dada por lo dispuesto en los artículos 478 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto se formuló sin denunciar la convención vigente, lo cual se produjo hasta el 5 de diciembre siguiente.

2° Por lo anterior, debe entenderse que el conflicto colectivo no tuvo inicio y ello, a su vez, conduce a que el representante legal de la Financiera no esté facultado para iniciar conversaciones, como lo reconoció el Ministerio de la Protección Social, con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la querella interpuesta en su contra.

3° Según consta en el acta de la audiencia celebrada el 28 de noviembre en la Inspección Quince del Trabajo, el pliego de peticiones no fue recibido por cuanto quien lo presentó, si bien era el apoderado del sindicato, no tenía el carácter de miembro del mismo ni trabajador de la Financiera, en los términos que exige la ley.

3. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 393 de 1997, negó por improcedente la acción de cumplimiento presentada por el Sindicato de Trabajadores de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., luego de considerar que para el cumplimiento de la obligación que se exige existen otros medios de defensa judicial, como son, de una parte, la acción ante la jurisdicción laboral ordinaria y, de otra, la acción contencioso administrativa que puede dirigirse contra la resolución a través de la cual el Ministerio de la Protección Social resolvió la querrela administrativa.

4. LA IMPUGNACIÓN

El demandante impugnó la sentencia del Tribunal para insistir en lo planteado al ejercer la acción, aclarando que, si en gracia de discusión se aceptara la interpretación de la Financiera y del Ministerio en cuanto consideran que la presentación del pliego de peticiones como la denuncia de la convención fueron extemporáneas, por anticipadas, es evidente que dicha irregularidad debe entenderse subsanada, pues, posteriormente, pero aún dentro del término de ley, fueron nuevamente presentados el pliego y la denuncia, como consta en el expediente.

Por otra parte, señaló que no es cierto que exista otro medio de defensa, pues "un juez de trabajo jamás podrá ordenarle a un empleador renuente que inicie una negociación colectiva, salvo por vía de tutela", la cual tampoco fue acogida en su momento. Además, agregó que "ya quedó visto que el Ministerio de la Protección no protegió, estando obligado a hacerlo (...) Entonces, según el Tribunal nos queda la Acción de Nulidad, ¿Para qué? Será que el Contencioso, presentada la acción de nulidad, ordenará que se multe a Findeter y que inicie la negociación? ¡Tampoco!".

Finalmente, indicó que, por vía de acción de cumplimiento, la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 16 de septiembre de 1999, accedió a las pretensiones de una demanda similar a la que es objeto de estudio.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 87 de la Constitución Política consagró la acción de cumplimiento como un mecanismo para que toda persona pueda "acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido".

En este mismo sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 señaló que "Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos".

En consecuencia, la acción de cumplimiento es un instrumento idóneo para exigir a las autoridades públicas o a los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas que cumplan real y efectivamente las normas con fuerza material de ley y los actos administrativos.

De la procedencia de la acción interpuesta.

En el caso en estudio, el Sindicato de Trabajadores de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. ejerce la acción de cumplimiento con el objeto de que se ordene al Presidente de esa entidad financiera que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 432, 433 y 434 del Código

Sustantivo del Trabajo, reciba la comisión negociadora del pliego de peticiones presentado por el Sindicato, de manera que inicie las conversaciones de arreglo directo.

Ocurre que, según el artículo 9º, inciso segundo, de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento "Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de Acto Administrativo, salvo que, de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante".

En este caso, advierte la Sala que el análisis de la controversia envuelve una decisión sobre la oportunidad o extemporaneidad de la presentación de un pliego de peticiones por parte del Sindicato demandante, pues mientras que éste considera que dicho pliego fue puesto a consideración de la entidad financiera dentro del plazo de que trata la ley, esta última entiende lo contrario y, por lo tanto, concluye que no está obligada al acatamiento de lo dispuesto en la normas invocadas en la demanda, en cuanto condicionan la obligación del patrono de iniciar las conversaciones de arreglo directo a la oportunidad en la presentación del respectivo pliego de peticiones.

En ese sentido y con apoyo en la norma antes transcrita, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó en la improcedencia de la acción ejercida, en cuanto consideró que para resolver la controversia planteada, el Sindicato demandante tiene a su alcance la acción laboral ordinaria que puede intentar ante la jurisdicción ordinaria laboral y, además, la acción contencioso administrativa que puede dirigir contra la resolución a través de la cual el Ministerio de la Protección Social resolvió la querella administrativa formulada por el incumplimiento endilgado a la entidad demandada.

No obstante, esta Sala no comparte esas consideraciones y la conclusión a la que llega el Tribunal, por las razones que se exponen a continuación.

La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, no tiene asignada la competencia para conocer de los conflictos económicos o de intereses que se presentan entre los trabajadores o el Sindicato y el patrono, pues ello no se deduce de las normas que señalan, de manera taxativa, los asuntos que corresponde conocer a dicha jurisdicción (artículos 2º del Código Sustantivo del Trabajo, 15 del Decreto Ley 1819 de 1964, 1º del Decreto Ley 456 de 1956, 2º y 3º del Decreto Ley 931 de 1956).

Además, de conformidad con el artículo 3º del Código Sustantivo del Trabajo, "la tramitación de los conflictos económicos entre patronos y trabajadores se continuará adelantado de acuerdo con las leyes especiales sobre la materia", de modo que las controversias sobre esta clase de conflictos, es decir los suscitados entre patronos y trabajadores sobre la base de una reivindicación que tiende a modificar un derecho existente o crear uno nuevo y cuyo principal mecanismo de solución es la suscripción de una convención colectiva, están expresamente excluidas del conocimiento de la jurisdicción ordinaria laboral.

De otra parte, para la Sala es claro que la existencia de una vía administrativa, a través de la cual se persiga la imposición de una sanción por incumplimiento de la obligación que se reclama de determinada autoridad, no convierte en improcedente la acción de cumplimiento que contra ésta se intente. Ello es así, por la sencilla razón de que la causal de improcedencia de la acción de cumplimiento que aquí se analiza parte de la existencia de un "instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento", lo cual es sustancialmente diferente de la existencia de una vía administrativa para sancionar el incumplimiento. En efecto, dicha vía administrativa, aunque

posteriormente la decisión adoptada en la misma pueda ser susceptible de control jurisdiccional en sede contencioso administrativa, no puede equipararse a un mecanismo judicial, ni menos que pretenda el cumplimiento efectivo, material, de la obligación que se reclama.

Así, a pesar de la posibilidad que tiene el sindicato de acudir a las autoridades del trabajo a fin de que el patrono sea sancionado por negarse o eludir iniciar las conversaciones de arreglo directo (inciso segundo del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo), según lo dicho, es evidente que esa posibilidad no se traduce en la existencia de un mecanismo judicial orientado a lograr el efectivo cumplimiento de dicha obligación.

En esta forma, como la Sala no advierte la configuración en este caso de alguna de las causales de improcedencia de la acción interpuesta, enseguida se ocupará del análisis de fondo de la controversia planteada.

Del fondo del asunto.

En este caso, el Sindicato de Trabajadores de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., SINTRAFINDETER, ejerce la acción de cumplimiento con el objeto de que se ordene al Presidente de esa entidad financiera que reciba la comisión negociadora del pliego de condiciones presentado por el Sindicato, de manera que inicie las conversaciones de arreglo directo.

Las normas señaladas como desconocidas por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER son del siguiente tenor:

"Artículo 432. Delegados.

1. Siempre que se presente un conflicto colectivo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante el arbitramento obligatorio, el respectivo sindicato o los trabajadores nombrarán una delegación para que presente al patrono, o a quien lo represente, el pliego de las peticiones que formulan.

2. (Modificado por el artículo 16 de la Ley 584 de 2000). Tales delegados deben ser mayores de edad, trabajadores actuales de la empresa o establecimiento, y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses, tratándose de negociaciones colectivas de sindicatos de empresa. En los demás casos el delegado deberá ser trabajador del gremio o de la industria o rama de actividad económica respectivamente según sea el caso.

Artículo 433. Iniciación de conversaciones (Modificado por el artículo 27 del Decreto 2351 de 1965).

1. El patrono o la representante, están en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Si la persona a quién se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él debe hacerse autorizar o dar traslado al patrono dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores. En todo caso, la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego.

2. (Modificado por el artículo 21 de la Ley 11 de 1984). El patrono que se niegue o eluda iniciar

las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado será sancionado por las autoridades del trabajo con multas equivalentes al monto de cinco (5) a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto por cada día de mora, a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento.

Artículo 434. Duración de las conversaciones (Modificado por el artículo 60 de la Ley 50 de 1990). Las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en esta etapa de arreglo directo durarán veinte (20) días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes, hasta por veinte (20) días calendario adicionales.

Parágrafo 1° Si al término de la etapa de arreglo directo persistieren diferencias sobre alguno o algunos de los puntos del pliego, las partes suscribirán un acta final que registre los acuerdos y dejarán las constancias expresas sobre las diferencias que subsistan.

Parágrafo 2° Durante esta etapa podrán participar en forma directa en la mesa de negociaciones, como asesores, hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado."

A pesar de que el Sindicato demandante se refiere a diferentes normas del Código Sustantivo del Trabajo, por la manera como en la demanda están planteados los hechos y la pretensión, para la Sala es claro que el deber cuyo cumplimiento se reclama a través de la acción ejercida se contrae al previsto en el numeral 1° del artículo 433 de dicho Estatuto.

En efecto, dicha norma prevé la obligación, en cabeza del patrono o de su representante, de "recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones", bajo el entendido de que "la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego".

Pero ocurre que dicha obligación es exigible del patrono o de su representante, en cuanto se constate que la presentación del pliego se hizo oportunamente y, para determinar esa oportunidad, es del caso acudir, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 376 del Código Sustantivo del Trabajo, que regula las atribuciones de la Asamblea General del Sindicato en los siguientes términos:

"Artículo 376. Atribuciones exclusivas de la asamblea. (Modificado por el artículo 16 de la Ley 11 de 1984). Son de atribución exclusiva de la asamblea general los siguientes actos: La modificación de estatutos, la fusión con otros sindicatos; la afiliación a federaciones o confederaciones y el retiro de ellas; la sustitución en propiedad de los directores que llegaren a faltar y la destitución de cualquier director; la expulsión de cualquier afiliado; la fijación de cuotas extraordinarias; la aprobación del presupuesto general; la determinación de la cuantía de la caución del tesorero; la asignación de los sueldos; la aprobación de todo gasto mayor de un equivalente a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto; la adopción de pliegos de peticiones que deberán presentarse a los patronos a más tardar dos (2) meses después; la designación de negociadores; la elección de conciliadores y de árbitros; la votación de la huelga en los casos de la ley y la disolución o liquidación del sindicato." (Subraya la Sala)

Así mismo, como quiera que la presentación del pliego de peticiones pretende la solución de un conflicto colectivo mediante la firma de una convención colectiva (artículos 432 y 435 del Código Sustantivo del Trabajo), se entiende que es necesario que la convención colectiva vigente

sea denunciada con anterioridad a la presentación del pliego.

En ese sentido es claro que, aunque se trate de actuaciones diferentes, la presentación del pliego de peticiones debe estar precedida de la denuncia de la convención colectiva vigente, pues, además de que dicha actuación no es otra cosa que una diligencia a través de la cual se manifiesta a la administración la intención de dar por terminada una convención o pacto colectivo vigente (artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo), lo cual guarda congruencia con la finalidad pretendida con la presentación del pliego de peticiones, ocurre que, de no denunciarse oportunamente la convención vigente, ésta se entenderá prorrogada automáticamente, de donde fácilmente se advierte la improcedencia de la negociación de un pliego de peticiones frente a una convención renovada en su vigencia. De modo que, de no denunciarse previamente la convención colectiva, no es exigible del patrono que reciba a los delegados de los trabajadores para iniciar conversaciones del pliego por ellos presentado.

En esta forma, se entiende que para que el pliego de peticiones se presente en debida forma, además del término de que trata el aparte subrayado del artículo 376 del Código Sustantivo del Trabajo, es del caso tener en cuenta que la convención colectiva que se encuentre vigente haya sido denunciada, con anterioridad a la presentación de dicho pliego.

Y ocurre que el término para la denuncia de la convención colectiva, está regulado, a falta de norma convencional, en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

"Artículo 478. Prórroga automática. A menos que se hayan pactado normas diferentes en la 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, la convención se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis en seis meses, que se contarán desde la fecha señalada para su terminación."

En síntesis, armonizando las normas pertinentes al caso, se tiene que la obligación cuyo cumplimiento se reclama es aquella exigible del patrono o de su representante, consistente en recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego de peticiones, para iniciar conversaciones dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del pliego (artículo 433 del Código Sustantivo de Trabajo). Y dicha obligación es exigible siempre que la presentación del pliego haya ocurrido dentro de los dos meses siguientes a su aprobación por la Asamblea General del Sindicato (artículo 376, *ibídem*) y que con anterioridad a esa presentación se demuestre haber denunciado la convención colectiva vigente en la oportunidad debida (artículo 478, *ibídem*).

Determinada así la obligación contenida en la norma cuyo cumplimiento se demanda en este caso y los supuestos fácticos para su exigibilidad, la Sala se ocupará, en primer lugar, de la verificación de tales supuestos de exigibilidad del deber que se dice desatendido.

Al respecto, en el expediente se encuentra demostrado lo siguiente:

1° El 21 de febrero de 2003 se suscribió una convención colectiva entre las comisiones negociadoras de la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER S.A. y el Sindicato de Trabajadores de la Financiera de Desarrollo Territorial, SINTRAFINDETER, cuya vigencia se pactó entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de ese año. En esa convención no se pactó término para su denuncia (folios 29 a 41).

2° En Asamblea General de SINTRAFINDETER, llevada a cabo el 1° de octubre de 2003 se adoptó un pliego de peticiones y se designó a seis negociadores (folios 19 a 26).

3° Al día siguiente de aprobado, el pliego de peticiones fue presentado al Presidente de FINDETER S.A. (folios 42 a 46 y 50 a 54), pero fue devuelto por éste el 6 de octubre de 2003, en cuanto consideró que la presentación del mismo se efectuó de manera inoportuna (folio 47).

4° El 7 de octubre de 2003 ante la Coordinadora del Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de Protección Social, el Presidente de SINTRAFINDETER denunció parcialmente la convención colectiva suscrita el 21 de febrero de 2003 (folios 48 y 49).

5° Al día siguiente, el Presidente del SINTRAFINDETER presentó nuevamente al Presidente de FINDETER S.A. el pliego de peticiones antes rechazado y en esta oportunidad acompañó copia de la denuncia de la convención (folios 55 a 58).

6° El 20 de octubre de 2003 el Secretario General de FINDETER S.A. devolvió al Inspector de Trabajo del Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de Protección Social la denuncia parcial de la convención colectiva del 21 de febrero de 2003. Consideró que dicha denuncia se hizo de manera extemporánea, por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 478 del Código Sustantivo de Trabajo, sólo a partir del 1° de noviembre y no antes, resultaba posible hacer una manifestación en ese sentido respecto de la convención vigente (folio 59).

7° El 28 de octubre de 2003 el Presidente de SINTRAFINDETER insistió en la presentación del pliego de peticiones, esta vez, al Secretario General de FINDETER S.A. (folio 60). Ese mismo día, ratificó la denuncia de la convención colectiva que había sido presentada el 7 de octubre (folio 81)

8° El 28 de noviembre de 2003 el Presidente de SINTRAFINDETER volvió a presentar el pliego de peticiones (folios 73 a 77).

9° El 2 de diciembre de 2003 el Presidente de FINDETER S.A. devolvió el pliego de peticiones entregado el 28 de noviembre anterior, por considerarlo nuevamente extemporáneo (folio 78).

10° El 5 de diciembre de 2003 el Presidente de SINTRAFINDETER S.A. ratificó ante el Ministerio de Protección Social la denuncia parcial de la convención colectiva suscrita el 21 de febrero de ese año, de lo cual comunicó al Presidente de FINDETER S.A. (folios 79 a 85).

Lo anterior permite a la Sala concluir que la presentación del pliego de peticiones que el Sindicato demandante hizo el 2 de octubre de 2003 no permite entender que el representante legal de FINDETER S.A. estuviera obligado a recibir a los delegados de los trabajadores para iniciar conversaciones, pues dicho pliego no fue presentado en debida forma. En efecto, si bien es cierto que la presentación del pliego ocurrió dentro de los dos meses siguientes a su aprobación por la Asamblea General de SINTRAFINDETER, la denuncia de la convención se produjo con posterioridad a esa presentación, en cuanto tuvo lugar el 7 de octubre de 2003.

En efecto, se recuerda que la obligación cuyo cumplimiento se pretende en este caso, es exigible siempre que la presentación del pliego haya ocurrido dentro de los dos meses siguientes a su aprobación por la Asamblea General del Sindicato y que con anterioridad a esa presentación se demuestre haber denunciado oportunamente la convención colectiva vigente.

No obstante, la Sala advierte que con posterioridad el Sindicato quiso enmendar el error cometido inicialmente y fue así como, al día siguiente de denunciar la convención, esto es, el 8 de octubre de 2003, presentó nuevamente el pliego de peticiones a la entidad demandada.

Y ocurre que en esta oportunidad se dan los presupuestos de exigibilidad del deber que se reclama en este caso, según se explica a continuación.

En efecto, la nueva presentación del pliego tuvo lugar dentro de los dos meses siguientes a su aprobación por la Asamblea General del Sindicato, concretamente al quinto día hábil siguiente, pues se recuerda que el pliego fue aprobado en sesión de la Asamblea General que tuvo lugar el 1° de octubre de 2003.

También se demostró que la denuncia de la convención colectiva vigente se hizo en fecha anterior a la de presentación del pliego, pues tal actuación tuvo lugar el día hábil inmediatamente anterior, esto es, el 7 de octubre de 2003.

Finalmente se tiene que la denuncia, contrario a lo sostenido por el presidente de FINDETER S.A. en su momento, fue formulada en la oportunidad debida, pues tuvo lugar dentro del período que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo antes transcrito, permite la denuncia de la convención suscrita el 21 de febrero de 2003. En efecto, en este caso el período de sesenta días a que se refiere esa norma -que se entienden hábiles, según lo dispuesto en el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal- corren desde el 2 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2003.

Resuelta así la controversia planteada, sin que sea necesario entrar a examinar la obligación que aquí se reclama frente a la presentación del pliego que se hizo en oportunidades posteriores a la del 8 de octubre de 2003, concluye la Sala que, en este caso pudo demostrarse el incumplimiento injustificado a lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo por parte del Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER S.A.

En esta forma, la Sala revocará la sentencia impugnada para, en su lugar, ordenar al representante legal de la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER S.A., que cumpla lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo y, en consecuencia, proceda a recibir a los delegados del Sindicato de esa entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del fallo, para iniciar la negociación del pliego de peticiones presentado el 8 de octubre de 2003.

En un caso similar, la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación, mediante sentencia dictada el 16 de septiembre de 1999 en el expediente ACU 902, accedió a las pretensiones de la demanda y, al efecto, ordenó el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo.

III. LA DECISIÓN

Por lo expuesto, EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1° Revócase la sentencia dictada el 14 de septiembre de 2004 por el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. En su lugar, se ordena al representante legal de la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER S.A., que cumpla lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo y, en consecuencia, proceda a recibir a los delegados del Sindicato de esa entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, para iniciar la negociación del pliego de peticiones presentado el 8 de octubre de 2003.

2º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

REINALDO CHAVARRO BURITICÁ

Presidente

MARIA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

DARÍO QUIÑONES PINILLA

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de noviembre de 2018

