

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CATORCE DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD  
Bogotá, D.C., Mayo veinticinco (25) de dos mil dieciocho (2018)

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Proferir el fallo correspondiente dentro de la Acción de Tutela instaurada por GUIOVANNI ALEXANDER BENAVIDES MARTINEZ, PRESIDENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL DE EMPLEADOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS OSEMPEC, en contra de INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, en orden de proteger los derechos fundamentales de igualdad, petición, debido proceso y asociación sindical.

**ANTECEDENTES PROCESALES**

Refiere en el acápite de antecedentes el accionante, lo siguiente:

**“Primero.-** La organización Sindical de Empleados Penitenciarios y Carcelarios OSEMPEC, fue creada desde el 01 de noviembre de 2017, para la defensa los derechos de los trabajadores penitenciarios, está debidamente registrada e inscrita en el Ministerio del Trabajo.

**Segundo.-** El día 26 de febrero de 2018 Organización Sindical de Empleados Penitenciarios y Carcelarios OSEMPEC, presento ante Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, el pliego de solicitudes y negociadores, con sus respectivos documentos con el fin de que se diera aplicación al Decreto 160 del 2014, el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

**Tercero.-** El día 7 de marzo de 2016, el director general (e) de la entidad coronel Hugo Javier Velázquez, mediante comunicación 8100-DINPE-SUTAH-000447, solicito a las 22 organizaciones sindicales, que presentamos pliegos laborales, que estos fueran unificados en uno solo, además nos indicó la integración de comisiones negociadoras y asesoras, y se comprometió a gestionar los permisos sindicales correspondientes, los cuales se solicitaron el día 14 de marzo de presente anualidad y se concedieron el día 15 de marzo.

**Cuarto.-** Atendiendo las indicaciones del coronel Hugo Javier Velázquez catorce (14) organizaciones sindicales, conformadas por OSEMPEC, ASEINPEC, ASONALPENCAD, ASSPRESINPEC, SINTRAPECUN, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINDEARMOG PENITENCIARIO, SINGGUCUN, SINTRAPROVINPEC y ASPEC presentamos el día 02 de abril de 2018, el pliego de solicitudes unificado, y solicitamos se nos notificara la fecha y hora en se iniciaran las respectivas reuniones, ya que el artículo 11 del decreto 160 de 2014 en el numeral 2 indica “la entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre con copia al ministerio de

trabajo, informara por escrito los nombres de sus negociadores y asesores y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación.

**Quinto.-** El 11 de abril del año 2018 mediante oficio dirigido a los presidentes de las organizaciones sindicales, a través de la subdirectora de talento humano Luz Miriam Tierradentro, nos informaron que el día 12 de abril de los corrientes se haría la reunión de apertura del proceso de negociación, lo que evidentemente no paso, ya que la instalación del proceso de apertura negociadora, ni siquiera se instaló, quedando como un sofisma de distracción el oficio enviado, porque a la fecha han pasado 22 días desde la única citación realizada, lo que vulnera ostensiblemente el debido proceso.

**Sexto.-** El día 19 de abril del año 2018, mediante la comunicación 8100-DINPE-SUTAH de fecha 19 de abril, el director general del INPEC, Jorge Luis Ramírez Aragón, cito a 6 organizaciones sindicales (U.T.P., S.E.U.P, SINTRAINPEC, SINALPEC, STPC y SITECOL), para que designaran los negociadores, pasando por alto las organizaciones que representamos y quienes no fuimos llamados a presentar nuestros negociadores, vulnerando el derecho de igualdad, asociación, negociación colectiva y debido proceso.

**Séptimo.-** El día 25 de abril de 2018, las 14 organizaciones sindicales integradas por: OSEMPEC, ASEINPEC, ASONALPENCAD, ASSPRESINPEC, SINTRAPECUN, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINDEARMBOG PENITENCIARIO, SINGGUCUN, SINTRAPROVINPEC y ASPEC presentamos nuevamente la solicitud de instalación de la mesa de negociación y la presentación de la comisión negociadora, pero hasta la fecha no se ha obtenido respuesta de al entidad.

**Octavo.-** La actitud empleada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelano INPEC, genera incertidumbre y zozobra en nuestra organización sindical y en nuestros afiliados, ya que para algunos eventos somos reconocidos como organización sindical y para otros no, como es el caso de instalación de los negociadores. No existiendo otra vía de defensa judicial, frente a las conductas desplegadas por la entidad accionada que la acción constitucional de tutela”.

De acuerdo a lo anterior, solicita:

1. Ordenarle al representante legal del INPEC, para que dentro del término legal establecido en el Decreto 160 del 2014, inicie la negociación colectiva con la Organización Sindical de Empleados Penitenciarios y Carcelarios OSEMPEC, y demás organizaciones, que presentamos el Pliego de Solicitudes con la debida oportunidad y en los términos y con los requisitos de Ley.
2. Prevenir al señor Director General del Inpec, que conforme a lo consagrado en nuestra Carta Magna se abstenga de continuar realizando conductas de discriminación sindical y de manera inmediata nos incluya en la mesa de negociación dejando sin efecto lo que se haya discutido o acordado sin la inclusión de OSEMPE. Y vincule en la sentencia a las otras 14 organizaciones sindicales SINTRAPECUN, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINDEARMBOG PENITENCIARIO, SINGGUCUN, SINTRAPROVINPEC y ASPEC.

CP

Para tal efecto allega:

- ✓ Fotocopia del Decreto 160 de 2014.
- ✓ Fotocopia del oficio de presentación del pliego de solicitudes de OSEMPEC, del 26 de febrero de 2018
- ✓ Solicitud del INPEC de unificación del pliego de peticiones de fecha 7 de marzo de 2018.
- ✓ Solicitud permisos sindicales para unificación de pliego de peticiones de fecha 14 de marzo del 2018.
- ✓ Respuesta del 15 de marzo del 2018 por parte del INPEC, otorgando los permisos sindicales
- ✓ Fotocopia del pliego unificado presentado por 14 organizaciones sindicales el 02 de abril de 2018.
- ✓ Fotocopia de oficio del INPEC del 11 de abril de 2018.
- ✓ Fotocopia del oficio del INPEC del 19 de abril de 2018.
- ✓ Fotocopia de la solicitud presentada ante el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC de fecha 25 de abril de 2018.
- ✓ Certificado del archivo sindical del ministerio de trabajo donde consta la personería jurídica de nuestra organización sindical.

### ACTUACIÓN PROCESAL

- (i) El 11 de mayo de 2018, el accionante presentó la demanda de tutela; (ii) el 15 de mayo de 2018, se avocó conocimiento y se ordenó correr traslado a las entidades accionadas para que rindieran un informe y ejercieran su derecho de defensa.

### RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS

#### DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC

Se indica que las normas relativas a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, aplicable en todas las entidades y organismos del sector público, es el Decreto 160 del 05 de febrero de 2014, en donde se establecieron las reglas de negociación, indicándose que debe haber una sola mesa y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública.

Para el caso en concreto se señala:

“1. Del inicio de la negociación colectiva.

Como primer medida señor Juez la Dirección General del INPEC, es consciente de la importancia de realizar el proceso de negociación previsto en el mencionado Decreto 160 de 2014 y Decreto 1072 de 2015, sin embargo para implementarlo existen responsabilidades conjuntas, para el caso que nos ocupa, la administración ha efectuado acercamientos con las diferentes organizaciones sindicales que presentaron sus solicitudes y han generado las condiciones para que unifiquen los pliegos de solicitudes y de otra parte presenten una comisión negociadora unificada y razonable en cuanto a sus integrantes (...)

Nótese que el numeral 3 artículo 3 ibidem, establece: (...)

CP

Norma que a la fecha los sindicatos del INPEC, no han dado cumplimiento, toda vez que existen dos pliegos de solicitudes y se denota igualmente la ausencia de comisión negociadora para que concurren a la negociación en unidad de integrantes de acuerdo al número de afiliados que representen.

Ahora bien en aplicación a lo establecido en el numeral 1, artículo 9 del Decreto 160 citado en el cuerpo de este escrito, es oportuno indícale señor Juez que en ejercicio de la autonomía sindical les corresponde a las organizaciones sindicales determinar el número de integrantes de la comisión negociadora y su distribución entre los distintos sindicatos, dentro de los criterios de proporcionalidad y objetividad al ámbito de negociación.

Para la administración resulta imposible acceder a las pretensiones de los sindicatos, e iniciar una mesa de negociación con más de 10 negociadores, propuesta que fue presentada por los integrantes del segundo pliego en el cual se encuentra la organización accionante, quienes con oficio de fecha 25 de abril del año que avanza relacionan 28 negociadores.

Hasta tanto todas las organizaciones sindicales firmantes de los dos pliegos de solicitudes presenten a la administración, su comisión negociadora de manera unificada y atendiendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, guardando igualmente el principio de objetividad con el ámbito de la negociación; no es posible para la administración avanzar con el proceso de negociación, pues estaría en contravía de lo señalado en el Decreto 160 de 2014.

## 2.-Abstención de actos de discriminación

Frente a los actos de discriminación, es importante recalcar que la administración no los ha realizado, puesto que en las 2 oportunidades que ha querido manifestarle a las diferentes organizaciones sindicales que coexisten en la entidad situaciones referentes al proceso de negociación ha convocado a las 21 organizaciones sindicales sin excepción alguna prueba de ello son los oficios Nros 8100 – DINPE – SUTAH-000447 de fecha 07 de marzo y 85103-SUTAH-GALAB-04273 de 11 de abril de 2018”

Para tal efecto se allega:

- ✓ Fotocopia del Oficio No. 663 de fecha 23 de mayo de 2018, por medio del cual el Juzgado 36 Laboral del Circuito de esta capital, indica que dentro de la acción de tutela 2018-275, se profirió sentencia
- ✓ Fotocopia del fallo de tutela Juzgado 36 Laboral del Circuito de esta capital, radicado 2018-275
- ✓ Oficio 8100-DINPE-SUTAH de fecha 19 de abril de 2018,
- ✓ Presentación de Pliego de solicitudes Unificado
- ✓ Oficio 85103-SUTAH-GALAB-04273 de fecha 11 de abril de 2018 de la subdirectora de talento humano, dirigido a los Presidentes Sindicales Nacionales, Asunto: Reunión de apertura.
- ✓ Oficio 8100-SINPE -SUTAH-0400447 de fecha 7 DE MARZO DE 2018, del director del INPEC, dirigido a los presidentes sindicales nacional, asunto: unificación de Pliego de peticiones

De acuerdo a lo anterior, se solicita se declare la improcedencia de la presente acción.

CP

## ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

Este Juzgado es competente para conocer de la presente actuación de conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591/1991, en consonancia con las reglas de reparto previstas en el artículo 1° del Decreto 1382/2000.

El artículo 86 de la Constitución Nacional, desarrollado por los Decretos 2591 de 1.991 y 306 de 1.992, consagra la acción de tutela como la facultad que tiene toda persona de acudir ante los jueces de la República con el fin de solicitar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y en determinados casos contra los particulares encargados de la prestación de un servicio público cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de aquellos frente a quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

Al tenor de dichas disposiciones, el amparo de tutela procede siempre que los derechos que se vean amenazados o afectados tengan el rango de derechos fundamentales, y tal amenaza o vulneración se configure por la actividad o la omisión en las circunstancias anotadas.

Ahora bien, es necesario, además, que el afectado con dicha actuación no disponga de otro medio de defensa judicial para obtener la defensa de sus derechos, a menos que se utilice como medida transitoria y tendiente a evitar un perjuicio irremediable.

Se trata, entonces, de un mecanismo que pretende proteger los derechos que, dada su importancia y significado por ser inherentes a las personas, tienen el rango de fundamentales y merecen por ello una protección especial en orden a su realización y efectividad. Este amparo, ciertamente es esencial para la preservación de un orden social que contribuya a fortalecer la unidad de la Nación y a asegurar a sus integrantes la supremacía de tales derechos dentro de un marco democrático y participativo que a su vez garantice un orden político y económico justo en el que la paz se construya sobre cimientos de justicia y de respeto a las libertades individuales sin hacer distinciones de alguna naturaleza.

### DEL DERECHO DE PETICION:

La norma constitucional que consagra la promoción, defensa y protección del derecho de petición (artículo 23 de la Carta Política) establece:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución...”*

Del contenido de la norma se establece como núcleo esencial del derecho de petición, la obtención de una “pronta resolución” acorde con el contenido material de la solicitud. Por lo tanto, bajo ninguna circunstancia puede superarse el término máximo que la ley consagra para su resolución y la respuesta debe referirse al asunto sometido a consideración de la autoridad pública, independientemente de que sea favorable o desfavorable a las pretensiones del peticionario.

No de otra manera se cumple con el imperativo legal de acatar el orden público y los fines esenciales del Estado; principalmente el de garantizar la efectividad de los principios, deberes derechos y libertades consagrados en la Constitución Nacional, y aquel relativo a que la función administrativa

CP

siempre está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

No existe discusión alguna, dado el contenido literal de la norma constitucional que lo consagra y su ubicación en la Carta Política, así como por el hecho de que igualmente se ha aceptado doctrinal y jurisprudencialmente que las garantías cuyo amparo pide el accionante, vale decir, el derecho de petición, tienen rango de derecho fundamental y, en consecuencia, es viable por esta vía judicial solicitar su protección y amparo.

Se trata, pues, del reconocimiento de la potestad jurídica de petición que les asiste a todos los gobernados y que supone para el Estado, ya no un deber de índole negativa o de mera abstención como acontece con el común de las garantías individuales, sino la obligación positiva de llevar a cabo una conducta consistente en resolver con prontitud y de manera congruente la solicitud elevada, lo que desde luego no implica que sea preciso emitir pronunciamiento favorable dado que, como es bien sabido, la garantía a la que viene haciéndose referencia tiende a asegurar un proveído oportuno y apropiado en relación con aquello que se pide de la autoridad, no a obtener de esta última una resolución en determinado sentido.

Así lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en Sentencia del 22 de Marzo de 1.995 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz:

*“El derecho fundamental de petición ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar, en consonancia con el principio de democracia participativa (C.N. art. 1º), la pronta resolución de las peticiones. La tutela administrativa de los derechos fundamentales es un derecho contenido en el núcleo esencial del derecho de petición, que no solo exige una respuesta cualquiera de la autoridad, sino la pronta resolución de la petición, bien sea en sentido positivo o negativo.”*

Con todo, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º y 5º del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el 23 de la Constitución Nacional, este derecho fundamental se ejerce únicamente ante las autoridades públicas, y excepcionalmente frente a los particulares cuando estos cumplen funciones administrativas. Así, las dos primeras normas son del siguiente tenor:

*Art. 1º.- “Las normas de esta parte primera del Código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades.”*

*Art. 5º.- “Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.”*

El despacho evidencia que el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, sí está incurso en violación al derecho fundamental de *petición* del accionante.

En efecto, el accionante refiere que el día 25 de abril de 2018, las 14 organizaciones sindicales integradas por: OSEMPEC, ASEINPEC, ASONALPENCAD, ASSPRESINPEC, SINTRAPECUN, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINDEARMBOG PENITENCIARIO, SINGGUCUN, SINTRAPROVINPEC y ASPEC presentaron solicitud de instalación de la mesa de negociación y la presentación de la comisión negociadora ante el INPEC, pero hasta fecha no se ha obtenido respuesta.

Esta conclusión se afianza en el presente trámite ante la actitud asumida por la autoridad demandada, que no brindó explicación, guardando silencio, frente a lo cual impera conceder preeminencia entonces a la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del decreto 2591 de 1991, permisiva de colegir que tal omisión además de injustificada desborda en el ámbito temporal cualquier criterio de razonabilidad.

Se colige entonces que la inactividad del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, se erige en una franca trasgresión del derecho fundamental de *petición*, de la Organización Sindical de Empleados Penitenciarios y Carcelarios OSEMPEC, representada legalmente por el señor Guiovanni Alexander Benavides Martínez, por el cual se ordenará al Director General del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, o al funcionario público quien de conformidad con la estructura administrativa de la entidad demandada se le haya delegado la función de atender este tipo de solicitud, que en un lapso no superior a cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la *petición* formulada por el actor.

#### **DERECHOS A LA IGUALDAD, DEBIDO PROCESO Y ASOCIACION SINDICAL**

La tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los eventos expresamente señalados en la ley. En este orden de ideas, constituye premisa para la prosperidad del amparo que aparezca demostrada una situación de esa naturaleza, esto es, traducida en el quebranto actual o en un riesgo inminente para un derecho de dicha categoría, siempre que el afectado carezca de otro medio de defensa judicial, a menos que acuda a la acción pública como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La prosperidad en concreto de la misma se supedita a la existencia de una situación de menoscabo actual o de riesgo inminente para los derechos de tal rango, pero también, a la carencia de otros medios de defensa judicial a menos que resulte viable el amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. De acuerdo con la anterior comprensión, el pronunciamiento favorable a las pretensiones del accionante se supedita a la verificación de los presupuestos deslindados, que el juzgado pasa a examinar si concurren o no en los hechos que motivan la presente solicitud.

Como lo tiene precisado la Corte Constitucional a través de criterio ha señalado:

*"(...) la acción de tutela no ha sido diseñada como un medio judicial alternativo, ni tampoco adicional o complementario a los estatuidos legalmente para la defensa de los derechos en general. No se trata de una institución procesal que tienda a remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, a desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten".*

Trasladadas las anteriores consideraciones al caso concreto, pretende el accionante, por vía de tutela se ordene:

1. Al representante legal del INPEC, para que dentro del término legal establecido en el Decreto 160 del 2014, inicie la negociación colectiva con la Organización Sindical de Empleados Penitenciarios y Carcelarios OSEMPEC, y demás organizaciones, que presentamos el Pliego de Solicitudes con la debida oportunidad y en los términos y con los requisitos de Ley.
2. Prevenir al señor Director General del Inpec, que conforme a lo consagrado en nuestra Carta Magna se abstenga de continuar realizando conductas de discriminación sindical y de manera inmediata nos incluya en la mesa de negociación dejando sin efecto lo que se haya discutido o acordado sin la inclusión de OSEMPE. Y vincule en la sentencia a las otras 14 organizaciones sindicales SINTRAPECUN, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINSEPEC, SINTRAEPAMS, STPC NACIONAL, UNAFP, SINFUNINPEC, SINDEARMBOG PENITENCIARIO, SINGGUCUN, SINTRAPROVINPEC y ASPEC.

A este respecto tenemos que el Consejo de Estado el 15 de mayo de 2017, Magistrado German Alberto Bula Escobar, ha señalado:

*"(...)  
(Decreto 160 de 2014, art. 5)".*

*En relación con quénes son partes de la negociación, el artículo 2.2.2.4.5 del Decreto 1072 de 2015, correspondiente al artículo 6º del Decreto 160 de 2014, establece que pueden serlo uno o varias entidades y autoridades públicas competentes, según la distribución constitucional y legal, y una o varias organizaciones sindicales de empleados públicos.*

*El artículo 2.2.2.4.6 distingue dos ámbitos de la negociación, siendo de destacar el general por su amplia cobertura y la concurrencia de representantes de importantes organismos del Estado y de las confederaciones y federaciones sindicales de empleados públicos. Esta norma establece lo siguiente:*

**"Artículo 2.2.2.4.6. Ámbito de la negociación.** Constituyen ámbitos de la negociación:

1. El general o de contenido común, con efectos para todos los empleados públicos o para parte de ellos, por región, departamento, distrito o municipio.
2. El singular o de contenido particular por entidad o por distrito, departamento o municipio.

**Parágrafo.** En el ámbito general o de contenido común, la negociación se realizará con representantes de las Confederaciones y federaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, de Planeación Nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública y por las demás autoridades competentes en las materias objeto de negociación. En el ámbito singular o de contenido particular, la participación de las anteriores instancias será facultativa.

*(Decreto 160 de 2014, art. 7)".*

*El artículo 2.2.2.4.7 determina los requisitos para que las organizaciones sindicales de empleados públicos concurren a la negociación colectiva con las autoridades públicas, en los siguientes términos*

<sup>1</sup> Sentencia T-294 de 1999, entre otras.  
CP

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

**1. Dentro de la autonomía sindical, en caso de pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos, estas deberán realizar previamente actividades de coordinación para la integración de solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras.**

2. Los negociadores deben ser elegidos en Asamblea Estatutaria.

3. El pliego de solicitudes debe adoptarse en asamblea y presentarse dentro de los dos meses siguientes a la realización de la misma.

4. El escrito sindical por el cual se presenta y anexa el pliego a las entidades y autoridades públicas competentes, deberá ir con copia al Ministerio del Trabajo e indicar la fecha de la asamblea sindical y los nombres de los negociadores designados.

(Decreto 160 de 2014, art. 8)” (Resalta la Sala).

Como se observa, esta norma señala inicialmente “dentro de la autonomía sindical”, que en el evento de que haya pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos, estas deben realizar previamente actividades o reuniones de coordinación con la finalidad de acudir a la negociación “en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras”, que fue lo que no ocurrió respecto de cuatro (4) organizaciones sindicales y motivó la suspensión de la negociación colectiva que se adelantaba en el sector público nacional, decretada en virtud de los derechos fundamentales de igualdad y de asociación sindical por el mencionado fallo de tutela de primera instancia, del 28 de marzo de 2017, de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Cabe observar que se podría interpretar, en aplicación del principio de jerarquía normativa, que en razón de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva garantizados por los artículos 39 y 55 de la Constitución y regulados en instrumentos internacionales como los Convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, estas normas prevalecerían sobre el Decreto reglamentario 160 de 2014, y que en consecuencia, la aludida negociación colectiva se pudiera adelantar aunque no hubiera unidad de pliego, pero en la actualidad tal interpretación no es procedente pues se encuentra vigente la orden de suspensión impartida por el mencionado fallo de tutela, el cual es de obligatorio cumplimiento.

Ahora bien, el artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015 establece la manera de conformar la comisión negociadora cuando son varias organizaciones sindicales de empleados públicos que concurren a la negociación colectiva:

**“Artículo 2.2.2.4.8. Grado de representatividad sindical y conformación de la comisión negociadora.** El grado de representatividad sindical y la conformación de la comisión negociadora, se efectuará, así:

1. En caso de que concurren a la negociación varias organizaciones sindicales de empleados públicos, estas en ejercicio de su autonomía sindical determinarán el número de integrantes de la comisión negociadora y su distribución entre los distintos sindicatos. **En el evento en que no haya acuerdo para la distribución de los representantes ante la mesa de negociación, esta debe ser objetiva y proporcional al número de afiliados con derecho y pago de su cuota sindical depositada en banco, conforme a los artículos 393 y 396 del Código Sustantivo del Trabajo y según certificación del tesorero y secretario.**

2. El número de integrantes de la comisión negociadora sindical debe ser razonablemente proporcional al ámbito de la negociación.

(Decreto 160 de 2014, art. 9)” (Destaca la Sala).

Como se advierte, cuando hay pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos y estas no se ponen de acuerdo en la conformación de la comisión negociadora, esta norma ofrece una solución consistente en que se conforme de manera objetiva y proporcional al número de afiliados con pago de la cuota sindical en bancos, de acuerdo a certificación del tesorero y el secretario.

Las normas restantes del mencionado capítulo referente a los sindicatos de empleados públicos, del Decreto compilador 1072 de 2015, tomadas del Decreto 160 de 2014, se refieren a otros aspectos de la negociación, como son las reglas, términos y etapas, actas, garantías, el acuerdo colectivo, su cumplimiento e implementación y la capacitación”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 00078 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil., 15 de mayo de 2017. M.P. Germán Bula Escobar

De acuerdo a lo anterior, en el presente caso, tenemos que el 11 de abril de 2018, el INPEC, convocó a sesión de apertura del proceso de negociación entre la administración de dicho ente y las organizaciones sindicales, sesión realizada el 12 de abril de 2018, en donde se le puso de presente a las organizaciones que el INPEC, contaba con dos pliegos, lo cual va en contravía de las normas antes señaladas, ya que deben unificarlos.

Así mismo, no todas las organizaciones han presentado ante el INPEC el nombre de sus delegados en la mesa de negociación (los sindicatos UTP, SEUP, STPC, SINTRAINPEC, SINALPEC y SITECOL) por lo que dicha entidad no podría tampoco iniciar la negociación sin ellos.

Es decir, que se han presentado algunas circunstancias, que impiden legalmente al INPEC el inicio formal de las negociaciones, o de lo contrario se vulnerarían los derechos sindicales, el debido proceso y el derecho a la igualdad de quienes deben participar en dichas negociaciones.

Es importante señalar que todas las partes tienen no sólo derechos, sino también obligaciones dentro de una negociación, como es cumplir con los requisitos que exige la ley.

Adicionalmente, no obra prueba que en el efecto determine que el INPEC, haya iniciado negociación con algunas de las organizaciones sindicales que presentaron pliegos de solicitudes.

Es decir que en el presente no existe afectación a los derechos fundamentales a la igualdad, a la asociación sindical y al debido proceso de parte del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO para con la ORGANIZACIÓN SINDICAL DE EMPLEADOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (OSEMPEC).

Por lo anterior, se negará el amparo de los derechos antes referidos.

En razón y mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CATORCE 14 DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho de **PETICION** invocado por GUIOVANNI ALEXANDER BENAVIDES MARTINEZ, PRESIDENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL DE EMPLEADOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (OSEMPEC), en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC.

**SEGUNDO.- ORDENAR** al Director del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC ó quien haga sus veces, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la petición de fecha 25 de abril de 2018, por medio de la cual se solicita instalación mesa de negociación y presentación comisión negociadora pliego de peticiones de solicitudes 2018 Decreto 160/2014.

**TERCERO.-** Negar por improcedente el amparo de los derechos de igualdad, debido proceso y asociación sindical invocados por GUIOVANNI ALEXANDER BENAVIDES MARTINEZ, PRESIDENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL DE EMPLEADOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (OSEMPEC), en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.-** Notifíquesele a las partes este fallo por el medio más expedito.

**QUINTO.-** La presente providencia es susceptible de impugnación, de no serlo remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
SOFIA DEL PILAR BARRERA MORA  
JUEZ