

**JUZGADO NOVENO (9°) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá D. C., doce (12) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Proceso:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicaciones:	11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)
Accionantes:	SINTRADIAN-HACIENDA PUBLICA Y UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES y EMPLEADOS DE LA DIAN (UTRADIAN).
Accionados:	U.A.E. DIAN, Y LAS ORGANIZACIONES SINDICALES SEDIAN, SIHTAC, SINATRIAN, ASODIAN, UNITRIAN y ACEDIAN 2020.
Vinculados:	SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Procede el Despacho a resolver las acciones de tutela acumuladas, impetradas por el **Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Hacienda Pública-Sintradian Hacienda Pública** y el **Sindicato Empleados de la DIAN-Utradian**, a través de sus representantes, contra la **Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**, y las organizaciones **sindicales Sedian, Sihtac, Sinatridian, Asodian, Unitridian y Acedian 2020**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

ANTECEDENTES

1. Peticiones

El **Sindicato Nacional De Los Trabajadores De La Hacienda Pública-Sintradian Hacienda Pública**, solicita lo siguiente:

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

“PRIMERO: **CONCEDER** a favor de SINTRADIAN el amparo de tutela por el derecho a la Negociación Colectiva, en conexidad con el derecho fundamental de Asociación Sindical, al Debido Proceso y al principio de Legalidad.

SEGUNDO: **ORDENAR** a los sindicatos accionados, a la DIAN y demás participantes de la mesa de negociación que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del Fallo de Tutela, adelante las actuaciones necesarias a fin de garantizar los derechos de asociación sindical, negociación colectiva, debido proceso y principio de legalidad a SINTRADIAN, **reiniciando desde la instalación las conversaciones de negociación**, garantizando la conformación de la comisión negociadora en proporcionalidad al número de afiliados como lo establece numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014.

Subsidiariamente se solicita, **ORDENAR** a los sindicatos accionados y a la DIAN que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del Fallo de Tutela, adelante las actuaciones necesarias a fin de garantizar los derechos de asociación sindical, negociación colectiva, debido proceso y principio de legalidad a SINTRADIAN, **para las sesiones de negociación restantes**, conformando la comisión negociadora en proporcionalidad al número de afiliados como lo establece numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014.

TERCERO: **PREVENIR** a los sindicatos accionados y a la DIAN que, en adelante y en futuras negociaciones, se abstengan de negarse a conformar la comisión negociadora en proporcionalidad al número de afiliados como lo establece numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014.

CUARTO: En caso de no cumplirse lo ordenado por usted Señor(a) Juez Constitucional, se continúe con lo previsto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.” (Mayúscula y negrita dentro del texto original)

Por su parte, el **Sindicato Empleados de la DIAN- Utradian**, pretende:

“PRIMERO: TUTELAR el derecho de Negociación Colectiva en conexidad con el derecho fundamental de Asociación Sindical y Libertad Sindical, Debido Proceso y Legalidad, en cabeza de UTRADIAN.

SEGUNDO: **ORDENAR** a los sindicatos accionados, a la DIAN y demás participantes de la mesa de negociación que, en el término de las cuarenta y

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

ocho (48) horas siguientes a la notificación del Fallo de Tutela, adelante las actuaciones necesarias a fin de garantizar los derechos de asociación sindical, negociación colectiva, debido proceso y principio de legalidad a UTRADIAN y la coalición sindical que lo acompaña, reiniciando desde la instalación las conversaciones de negociación, garantizando la conformación de la Comisión Negociadora en proporcionalidad al número de afiliados como lo establece numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014.

TERCERO: PREVENIR a los sindicatos accionados y a la DIAN que, en adelante y en futuras negociaciones, se abstengan de transgredir y/o violar los derechos fundamentales mencionados, al negarse a conformar la comisión negociadora en proporcionalidad al número de afiliados como lo establece numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014. CUARTO: En caso de no cumplirse lo ordenado por usted Señor(a) Juez Constitucional, se continúe con lo previsto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991."

2. Situación fáctica

Las organizaciones accionantes fundamentan la acción de tutela en los siguientes hechos:

Sintradian Hacienda Pública:

"PRIMERO: El 26 de febrero de 2021 SINTRADIAN presentó pliego de solicitudes a la DIAN de conformidad con el Decreto 160 de 2014, por 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.

SEGUNDO: El 09 de marzo 2021 de manera virtual se intenta realizar la instalación de la negociación, en cuya sesión principalmente de (sic) acuerda la integración de los pliegos de los diferentes sindicatos que concurren, así como la conformación de la comisión negociadora de los sindicatos.

TERCERO: Sin embargo, ante la falta de acuerdo entre los sindicatos sobre el número de negociadores de cada sindicato, procede su definición de manera objetiva y proporcional al número de afiliados como lo establece el numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014. De esta forma, por orden del Decreto, si

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

un sindicato tiene el doble de afiliados que otro entonces tiene derecho al doble de negociadores que aquel, y en todo caso todos tienen (sic) representación en la mesa de negociación.

CUARTO: Pese a la orden clara y expresa del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014, los sindicatos Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020 se rehusaron a designar sus negociadores de acuerdo a su número de afiliados, actitud explicada pero contraria a la norma en que tienen un bajo número de afiliados en comparación con otros sindicatos.

QUINTO: Finalmente, la DIAN, que no tiene injerencia en la conformación de la comisión negociadora de los sindicatos pues se limita solo a designar los negociadores que representan al empleador, convalidó y acolitó el incumplimiento del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014 pues abogó por proseguir con la negociación ante el evidente incumplimiento de la norma, en lugar de abstenerse a continuar hasta que la comisión negociadora de los sindicatos fuera conformada de acuerdo al número de afiliados.

SEXTO: El incumplimiento del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014, por parte de la DIAN y varios sindicatos minoritarios, además de comportar una violación al principio de legalidad y debido proceso, conlleva una violación al derecho de Negociación Colectiva que afecta a su vez el Derecho Fundamental de Asociación Sindical, pues se limita y obstruye la participación y representatividad de SINTRADIAN en la mesa de negociación quien por Decreto tiene derecho a contar con un equipo negociador mayor a los demás en consideración a su gran cantidad de afiliados, que asciende a 1.558 siendo de lejos el sindicato más grande de la entidad."

Utradian

"PRIMERO: El 26 de febrero de 2021 UTRADIAN presentó pliego de solicitudes a la DIAN conjuntamente con cinco (5) organizaciones sindicales, de conformidad con el Decreto 160 de 2014, por 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.

SEGUNDO: El 09 de marzo 2021 de manera virtual se intenta realizar la instalación de la negociación, en cuya sesión principalmente se acuerda la integración de los pliegos de los diferentes sindicatos que concurren, así como la conformación de la comisión negociadora de los sindicatos.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

TERCERO: Sin embargo, ante la falta de acuerdo entre los sindicatos sobre el número de negociadores de cada sindicato, procede su definición de manera objetiva y proporcional al número de afiliados como lo establece el numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014. De esta forma, por orden del Decreto, si un sindicato tiene el doble de afiliados que otro entonces tiene derecho al doble de negociadores que aquel, y en todo caso todos tienen representación en la mesa de negociación.

CUARTO: Pese a la orden clara y expresa del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014, los sindicatos Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020 que representan el 32.3% de las afiliaciones, se rehusaron a designar sus negociadores de acuerdo a su número de afiliados, por cuanto en conjunto los seis (6) sindicatos, tienen un menor número de afiliados en comparación con los otros siete (7) sindicatos que representan el 67.7% de las afiliaciones.

QUINTO. Ante el descuerdo (sic) del 100%, las organizaciones Asodian-ADN, Sedian15, Sinedian, Siunedian, Sintradian, Ustedy Utradian que representamos el 67.7% de las afiliaciones estamos de acuerdo en que se debe aplicar lo establecido en el ordenamiento jurídico, concretamente en el numeral 1 del artículo 9 del decreto 160 de 2014.

SEXTO: Finalmente, la DIAN, que no tiene injerencia en la conformación de la comisión negociadora de los sindicatos pues se limita solo a designar los negociadores que representan al empleador, convalidó y acolitó el incumplimiento del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014 pues, abogó por proseguir con la negociación ante el evidente incumplimiento de la norma, pues dichos sindicatos minoritarios están plegados a sus directrices, en lugar de abstenerse a continuar hasta que la comisión negociadora de los sindicatos fuera conformada de acuerdo al número de afiliados.

SEPTIMO: El incumplimiento del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014, por parte de la DIAN y seis (6) sindicatos que en conjunto con 1.471 afiliaciones, representan el 32.3% de las afiliaciones totales, además de comportar una violación al principio de legalidad y debido proceso, conlleva una violación al derecho de Negociación Colectiva que afecta a su vez el Derecho Fundamental de Asociación Sindical, pues se limita y obstruye la participación y representatividad de UTRADIAN, que con 260 afiliados representa el 5.6% del total. Al mismo tiempo, afectando el derecho de libertad sindical de UTRADIAN como parte de la coalición sindical de siete (7) organizaciones en la mesa de negociación por disposición de la ley, que, en conjunto, tienen derecho a contar con un equipo negociador mayor a los

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

demás, en consideración al número de afiliados que representa este grupo, que con 3.152 afiliados representan el 67.5% de las afiliaciones."

3. Actuación Procesal

3.1. Mediante Auto de 23 de marzo de 2021, este Despacho avocó el conocimiento de la acción de tutela radicada con el número 11001-33-35-009-2021-0085-00, ordenó notificar a la **UAE DIAN** y a las organizaciones sindicales **Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020**, remitiéndoles el traslado de la demanda y sus anexos, para que ejercieran su derecho de defensa y como prueba se solicitó un informe sobre el asunto.

3.2. En Auto de 06 de abril de 2021, el Despacho avocó el conocimiento de la acción de tutela radicada con el No. 11-001-33-42-048-2021-000-82-00, remitida por el Juzgado 48 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., y la acumuló a la repartida a este Juzgado, para ser decididas conjuntamente, por existir unidad de objeto, causa y parte pasiva.

3.3. En Proveído de 08 de abril de 2021, el Despacho vinculó a la parte pasiva de la litis, por tener interés en las resultas de la acción, a las organizaciones sindicales **Sinedian, Usted, Asosian Adn y Sedian 2015**.

4. Informes rendidos

4.1. La **Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN**, a través de correo electrónico enviado el 25 de marzo

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

de 2021, al correo electrónico del Juzgado, dio contestación a la tutela, en los siguientes términos:

Argumentó que mediante radicado No. 000E2021002186 del 26 de febrero de 2021 el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Hacienda Pública SINTRADIAN, presentó pliego de peticiones a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN.

Indicó que, no es cierto que no se haya intentado efectuar la mesa de negociación, ya que el 9 de marzo de 2021, de manera virtual, a través de la plataforma tecnológica Microsoft Teams y con la comparecencia de la totalidad de las organizaciones sindicales que presentaron pliego de peticiones, se instaló la mesa de negociación 2021, bajo unas reglas de común acuerdo que constan en el acta de instalación de la mesa de negociación, la cual finalizó a las dos de la tarde y no fue firmada por la organización sindical accionante.

Manifestó que, contrario a lo señalado por la parte accionante, a la unidad de mesa de negociación, concurrieron las organizaciones sindicales sin que existiera unidad de pliegos por los siguientes:

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

ORGANIZACIÓN SINDICAL	PRESENTACION DE PLIEGOS
Sinedian	Pliego conjunto
Usted	
Utradian	
Asodian ADN	
Sedian2015	
Sintradian	Pliego individual
Sedian	
Sihtac	
Asodian	
Unitradian	
Sinatradian	
Acedian2020	
Siunedian	

Señaló que, en lo que respecta con la falta de acuerdo sobre el número de negociadores, son apreciaciones subjetivas de la parte actora, ya que las organizaciones sindicales al momento de la la instalación de la mesa de negociación, y en virtud de su autonomía sindical, determinaron de forma clara y concreta el número de negociadores al momento de señalar las reglas para la negociación, tal y como consta en el acta de instalación en la que consta: **“Cada organización sindical hará presencia en la mesa de negociación con dos voceros seleccionados entre sus negociadores a través de los cuales adelantará su intervención durante cada sesión. Las organizaciones sindicales, el día anterior a la respectiva sesión le comunicarán a la DIAN el nombre de quienes estarán acreditados como sus voceros, con el fin notificar el enlace digital.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto)”

Declaró que no es cierto, que se hayan rehusado a designar negociadores, por el contrario, sí hubo acuerdo de las organizaciones sindicales al instalar la

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

mesa de negociaciones, tal como consta en el acta de instalación y en la grabación de la sesión.

Por otro lado, aclaró que la Dian no intervino, ni puede intervenir en la conformación de los negociadores de las organizaciones sindicales, ya que, en virtud de la autonomía sindical, le corresponde a cada una de ellas, al momento de instalar la mesa, determinar el número y la forma de designación de negociadores.

Informó que, tanto la organización sindical accionante, como el restante de organizaciones participantes en la negociación determinaron, de mutuo consenso, la forma de conformar la mesa negociadora y su grado de representatividad, lo cual quedó plasmado al momento de instalarse la mesa de negociaciones.

Consideró que la Dian no vulneró los derechos a la negociación colectiva, ni tampoco al derecho de asociación sindical, sino que brindó los mecanismos de concertación y propendió medios para la resolución de conflictos, en un ambiente democrático y participativo.

Sostuvo que, no resulta procedente la aplicación de la segunda parte del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014, pues la representatividad sindical que pretenden las organizaciones tutelantes no puede predicarse de la totalidad de los pliegos de petición presentados por el simple hecho de ser sindicatos mayoritarios.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Agregó que, no podría otorgárseles la representatividad en virtud del número de asociados, de pliegos de peticiones presentados por otras organizaciones sindicales diferentes, y tampoco pueden pretender obtener mayorías para la aprobación de acuerdos presentados por otras organizaciones sindicales, **que hasta el momento no han sido unificados.**

4.2. Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020, a través de correo electrónico enviado el 26 de marzo de 2021, dieron contestación conjunta a la tutela, por medio de apoderado que indicó:

Que, no es cierto que se haya intentado realizar la instalación de la negociación, cuando en realidad fue instalada la sesión, decidiéndose en ella, los representantes que irían a la mesa de negociación, siendo dos por cada organización sindical, se hizo la presentación de los directivos de la Dian, entre ellos su director, se llamó a cada representante de cada sindicato, así mismo se hizo la presentación e instalación.

Que es parcialmente cierto que, ante la falta de acuerdo entre los sindicatos sobre el número de negociadores, se debe dar aplicación al numeral 1 del artículo 9 del decreto 160 de 2014, pues **para concluir que no hubo acuerdo deben adelantarse actos previos que permitan la concertación**, escenarios tendientes a lograr tal acuerdo, en los que se tenga en cuenta a los sindicatos minoritarios; y no como lo pretende el sindicato tutelante.

Que, los accionados no pueden ser obligados a dar aplicación a una norma de manera conveniente e inadecuada, toda vez que son sindicatos minoritarios, ante el sindicato accionante que cuenta con 1558 afiliados,

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

siendo el más grande de la entidad; de lo contrario se les otorgaría un trato discriminatorio en perjuicio del derecho a la igualdad, al excluirlos de participar en la negociación, en el entendido que les impediría acudir a la regulación de las condiciones de su trabajo.

Que, no es cierto que se hayan rehusado a designar sus negociadores de acuerdo con el número de afiliados, puesto que los sindicatos minoritarios han actuado de conformidad con la constitución que ampara sus derechos, ya que, como se encuentra en el acta, existe acuerdo respecto de los representantes que irían a la mesa de negociación, siendo dos por cada organización sindical.

Que, no existe unidad de pliegos, toda vez que no se cumplieron las condiciones fijadas en el artículo 8 del Decreto 160 de 2014, en la cual, ante la pluralidad de organizaciones sindicales en la entidad, deben realizar previamente actividades de coordinación para la integración de solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliegos y en unidad de integraciones de las comisiones negociadoras y asesoras, **razón por la cual, concurrieron a la mesa de negociación con varios pliegos.**

Que, en cumplimiento del artículo 55 de la constitución política y en relación con los propósitos de los Convenios de la OIT 151 y 154, la DIAN no debe limitar los acercamientos de las organizaciones sindicales, por lo tanto, la Dian no ha incumplido el numeral 1 del artículo 9 del Decreto 160 de 2014.

Que, los sindicatos accionantes tienen a su disposición el medio de control de la acción de cumplimiento por el desconocimiento del numeral 1 del artículo

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

9 del Decreto 160 de 2014, por lo que la solicitud de amparo es improcedente por no cumplir con el requisito de la subsidiaridad, máxime si se tiene en cuenta que: (i) la acción de cumplimiento es un medio de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos presuntamente conculcados, (ii) el sindicato no enfrenta ningún perjuicio irremediable a los derechos fundamentales, y (iii) el sindicato no es ningún sujeto de especial protección constitucional, menos en este asunto al ser mayoritario.

4.3. La asociación sindical **Sedian2015**, con oficio de fecha 9 de abril de 2021, se pronunció conforme la vinculación al trámite constitucional de la referencia, destacando que como organización sindical no se opone a la vinculación, pues considera, al igual que Sintradian y Utradian, que sus derechos de asociación e igualdad han sido vulnerados por parte de los accionados.

Informó que, previamente, el 6 de abril de 2021 radicó acción de tutela que correspondió al Juzgado 26 Penal del Circuito Judicial de Bogotá – Conocimiento.

Enfatizó que, pese a que la DIAN da por hecho cierto la instalación de la mesa el 9 de marzo de 2021, con la sola presencia de las partes, señalando falsamente que los sindicatos determinaron el número de negociadores, lo cierto es que 7 de las 13 organizaciones sindicales que presentaron pliegos manifestaron la necesidad de conformar la comisión negociadora acorde con lo previsto en el Decreto 160 de 2014, tanto así, que solo 6 organizaciones suscribieron el documento de instalación.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Afirmó que tanto la DIAN como las organizaciones sindicales Sedian, Sihtac, Unitradian, Sinatradian, Asodian y Acedian 2020, confunden los términos voceros y negociadores; ya que el primero se refiere a las personas que tienen la facultad para exponer los pliegos en la mesa con su voz, en tanto el segundo, hace referencia a la representatividad de cada una de las organizaciones en la mesa de negociación acorde con el número de afiliados.

Expuso que, tal como se evidencia en los videos de las reuniones realizadas en la plataforma TEAMS los días 9, 15, 16, 17, 23, 24 y 25 de marzo, aportados junto con la contestación y obrantes en el expediente electrónico, fueron presentadas por los accionantes varias soluciones de acuerdo, las cuales fueron negadas por los sindicatos accionados y la representación de la DIAN; agotando otras posibles soluciones, como la suspensión de las sesiones para que las organizaciones sindicales se reunieran en privado para llegar a un acuerdo, lo que también fue rechazado.

Informó que desde el 12 de marzo de 2021, las organizaciones sindicales Sedian2015, Sintradian, Sinedian, Utradian, Asodian Nacional ADN y Usted, solicitaron que, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 9 y numeral 5 del artículo 10 del Decreto 160 de 2014, (compilados en el Decreto 1072 de 2015), para el inicio de la primera sesión, acordada para el lunes 15 de Marzo de 2021, se informara el número de afiliados de cada una de las organizaciones participantes del proceso de negociación, acorde con los descuentos efectuados a través de la Coordinación de Nomina al mes de febrero de 2021.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Concluyó que, de manera unilateral, la comisión negociadora designada por parte del director de la DIAN, se tomó la facultad de nombrar a los miembros de la comisión negociadora por parte de los sindicatos, sin tener la competencia para hacerlo; suscribiendo, además, la instalación de la mesa de negociación, con apenas 6 de los 13 sindicatos que presentaron pliego, y que representan el 32% del total de afiliados.

4.4. El sindicato **Asodian Nacional ADN**, entregó su contestación a la vinculación realizada por el Despacho el 9 de abril de 2021, informando que con fecha 7 de abril de 2021 radicó acción de tutela que correspondió al Juzgado 34 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Destacó que todos los involucrados en los hechos que son objeto de la controversia constitucional de la referencia, son funcionarios públicos, por lo cual el incumplimiento a lo ordenado en una ley o decreto o en la misma constitución, es una violación al cumplimiento de sus deberes, y que una norma no puede perder su validez y eficacia por el simple acuerdo de unos funcionarios para desconocerla de manera abierta.

Señaló que, como quiera que hay una norma específica que expresamente contempla el procedimiento a seguir para la conformación de la mesa negociadora, a saber, el artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015 (modificatorio del Decreto 160 de 2014 por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT), resultando innecesario hacer interpretaciones de la norma, observándose, a su juicio, de las contestaciones a la tutela, que los accionados pretenden inaplicar ese artículo.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Resaltó que los accionados faltan a la verdad, por cuanto, pese a que se debatió el tema de la proporcionalidad o aplicación del numeral 1 del artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015, elaboraron un acta de instalación omitiendo esa situación y desconociendo el cumplimiento de la norma citada y violando el principio de legalidad que debe imperar en las actuaciones de la administración.

Manifestó que las citadas actuaciones, violan el debido proceso de los accionantes, derecho que no es solo para garantizar la participación equitativa de los sindicatos, sino para asegurar el cumplimiento de ordenamiento jurídico.

Considera que, como consecuencia de las transgresiones descritas, se afecta directamente el derecho de negociación colectiva de consagración constitucional, el cual le impone al Estado el deber de promover la concertación y los medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Incluyó en su contestación enlaces a las reuniones de negociación, a los que no se pudo tener acceso, pues no se otorgó el permiso necesario para su consulta por parte del Despacho; sin embargo, de la descripción que expone el apoderado junto con los mismos, se anota que es reiterativo en destacar que en las discusiones ha primado el debate en torno a la conformación de la comisión negociadora, a razón de las exigencias de los sindicatos mayoritarios para que se dé aplicación a la proporcionalidad establecida en la norma aplicable.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Finalmente, se refirió puntualmente a las contestaciones de la DIAN y de las organizaciones sindicales accionadas, resaltando que, en respuesta a la petición del 24 de marzo de 2021, el director de la DIAN, a su consideración, alentó el desconocimiento de la norma aplicable para establecer en Derecho la representatividad y proporcionalidad en la mesa de negociación.

5. Pruebas relevantes

Como pruebas relevantes obrantes en el expediente, se relacionan las siguientes:

5.1. Acta de instalación de la mesa de negociación celebrada de manera virtual, el 09 de marzo de 2021, a través de la plataforma tecnológica Microsoft Teams, en la que consta la comparecencia de las siguientes organizaciones sindicales: **Sintradian:** John Freddy Restrepo Toro, Jorge Enrique Sabogal Guzmán. **Sedian:** Fadul Gonzalo Méndez Vargas, Yasmin Eulalia Puentes Pineda. **Sinedian:** Pedro Giovanny Caro Estupiñán. **Usted:** Luis Ramiro Torres Luquerna, Martha Cecilia Chaves Argaez. **Utradian:** Tulio Roberto Vargas Pedroza. **Asodian ADN:** Ventura Ortiz Murillo, Eustorgio Ramírez Arévalo. **Siunedian:** Jacobo Salazar Sánchez, Nelly Montoya Castillo. **Sihtac:** Yiseth Milena Chanagá, Patricia Margarita López Díaz. **Sinatradian:** Henry Gonzalo Moreno Castro, Gabriel Yesid Noriega Acosta. **Asodian:** Gladys Marina Acero Ángel. **Unitradian:** Ana Sesmith Ramírez Linares, Sandra Stella Torres Jaimes. **Sedian2015:** Diana Marcela Puentes Alba. **Acedian 2020:** Jonathan Delfo Martínez Bayona.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Instalada la mesa de negociación, procedieron entre otros, a presentar los miembros del equipo negociadores de la DIAN y el asesor externo, concediéndole el uso de la palabra a cada uno de los presidentes y representantes de los sindicatos coexistentes en la DIAN, posteriormente, discutieron y pactaron las reglas del desarrollo de la negociación. La sesión finalizó a las 2:00 p.m.

- 5.2. Acta complementaria del 15 de marzo de 2021, firmada el 24 de marzo de 2021, en la que constan los nombres de los miembros de las respectivas comisiones negociadores para el proceso de negociación 2021 entre la DIAN y las Organizaciones Sindicales Asodian ADN, Sedian2015, Sinedian, Sintradian, UEA Dian, Utradian, Sinatradian, Unitradian, Acedian2020, Sedian, Sihtac, Siunedian, Asodian, siendo suscrita por parte de la administración y las organizaciones sindicales.
- 5.3. Enlace del vínculo temporal que contiene el video de la cesión de instalación de la mesa de negociación correspondiente a la sesión del 9 de marzo de 2020.
- 5.4. Resolución No. 001343 del 01 de marzo de 2021, suscrita por la DIAN, por la cual se designan los integrantes del equipo negociador por parte de la entidad dentro del proceso de negociación del año 2021 con las organizaciones sindicales empleados públicos de la UEA-DIAN.
- 5.5. Certificación del 24 de marzo de 2021, suscrito por el miembro del Equipo Negociador Dian, en la cual constan los pliegos de peticiones

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

presentadas por las organizaciones sindicales dentro del proceso de negociación colectiva 2021, **sin que exista unidad de pliegos.**

5.6. Certificado del 08 de febrero de 2021, en la que hace consta que, dentro de la base de datos del Archivo Sindical, aparece inscrita y Vigente la Organización Sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores de la Hacienda Pública "SITRADIAN".

5.7. Memorial del 23 de febrero de 2021, suscrito por el presidente y el secretario Administrativo Interno y Actas de la Junta Directiva Nacional de Sintradian, dirigido al Director General de la DIAN, en la que remitió el escrito sindical, por medio del cual presentó el pliego de peticiones, adoptada y aprobada por la DIAN el 18 de febrero de 2021, indicando el nombre de los negociadores, elegidos y designados por la Asamblea Estatutaria.

6. Consideraciones

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela.

La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares en la forma señalada por la ley.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

No obstante, lo anterior, la acción de tutela no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario, y debido a su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.

Este remedio extraordinario de protección de los derechos fundamentales de rango de constitucional tiene operancia mediante un procedimiento preferente y sumario, con la intervención del aparato jurisdiccional a través de cuyos pronunciamientos deben tomarse las medidas necesarias para su efectiva protección.

7. Problema jurídico

En el presente asunto el problema jurídico consiste en determinar si la acción de tutela es procedente para fijar el grado de representatividad sindical y conformación de la comisión negociadora de la cual hacen parte las organizaciones sindicales accionantes. En caso afirmativo, se procederá a establecer si la Unidad Administrativa Especial- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y los demás sindicatos que conforman la actual mesa de negociación con esa entidad, se encuentran vulnerando los derechos fundamentales de asociación sindical y negociación colectiva de Sintradian y Ultradian, al instalar la mesa de negociación e iniciar las conversaciones con dos voceros de cada organización, sin que, previamente, se hubieran realizado las labores de coordinación y unificación de todos los pliegos de peticiones.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

8. Procedencia de la solicitud de amparo

La tutela es un mecanismo directo y expedito para la protección inmediata de los derechos fundamentales, mediante la aplicación de un procedimiento preferente y sumario, cuando estén amenazados o vulnerados por cualquier autoridad (artículo 86 de la Constitución Política).

Sin embargo, la acción se encuentra limitada por requisitos de procedibilidad en los que se refleja su carácter subsidiario y residual, es decir, sólo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se recurra a ella como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable¹.

Sobre la procedencia de la tutela para la protección de derechos laborales colectivos, la Corte Constitucional en la **Sentencia T-069/15**. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez, indicó:

“(...) En la Sentencia SU-342 de 1995, la Sala Plena de esta Corporación enunció algunas sub-reglas de procedencia de la acción de amparo en aquellos eventos en que dentro de una relación de trabajo en materia colectiva se afecta un derecho fundamental de los trabajadores o de las organizaciones sindicales. En las siguientes hipótesis la acción de tutela será el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales que se aducen afectados:

“a) Cuando el empleador desconoce el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, o afiliarse a estos, o promueve su desafiliación, o entorpece o impide el cumplimiento de las gestiones propias de los representantes sindicales, o de las actividades que competen al sindicato, adopta medidas represivas contra los trabajadores sindicalizados o que pretendan afiliarse al sindicato. Igualmente, cuando el empleador,

¹ En ese sentido ver: Corte Constitucional, Sentencias T-338 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-695 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

obstaculiza o desconoce, el ejercicio del derecho de huelga, en los casos en que ésta es permitida". En esta situación, la Corte utilizó el listado de actos negativos para el derecho a la asociación sindical que pueden realizar los empleadores, que se establecen en el inciso 2, del numeral 2 del artículo 354 del CST, norma que modificó el artículo 39 de la Ley 5ª de 1990 y que comprende a:

Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios;

Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales;

Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubiere presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales;

Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación, y

Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma". (...)

b) Cuando el empleador obstaculiza o impide el ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Aun cuando, tal derecho (art. 55 C.P.), no figura entre los derechos fundamentales, puede ser protegido a través de la tutela, porque su desconocimiento puede implicar, la violación o amenaza de vulneración de derecho al trabajo, como también el derecho de asociación sindical, si se tiene en cuenta que una de las funciones de los sindicatos es la de presentar pliegos de peticiones, que luego del trámite correspondiente conduce a la celebración de la respectiva convención colectiva de trabajo".

c) Cuando las autoridades administrativas del trabajo incurren en acciones y omisiones que impiden la organización o el funcionamiento de los tribunales de arbitramento, sean obligatorios o voluntarios, encargados de dirimir los conflictos colectivos de trabajo, que no se hubieren podido resolver mediante arreglo directo o conciliación, o el ejercicio del derecho de huelga

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

(art. 56 C.P.), o cuando incumplan las funciones que le corresponden, según el art. 448 del C.S.T., durante el desarrollo de la huelga".

En dichas situaciones, los trabajadores sindicalizados y los sindicatos no tienen medios idóneos, así como eficaces que eviten la vulneración de los derechos a la asociación sindical, la negociación colectiva, la igualdad y al trabajo por parte del empleado, porque las herramientas procesales ordinarias no ofrecen una protección a las citadas garantías.

(...)

*Por consiguiente, esta Corporación ha sido clara en señalar que en ciertos supuestos la acción de tutela se convierte en el medio adecuado para conjurar la vulneración de los derechos a la asociación sindical, **a la negociación colectiva**, a la igualdad y al trabajo que padecen las organizaciones de trabajadores, porque carecen de herramienta procesal ordinaria de naturaleza judicial que detenga la afectación a esos principios constitucionales."*² (Negrilla fuera del texto original)

Aclarado lo anterior, considera el Despacho que la presente acción de tutela es procedente, teniendo en cuenta que el incumplimiento de la norma que establece la forma de determinar el número de integrantes que representarán a las organizaciones sindicales accionantes en la mesa de negociación, atenta contra el derecho a la negociación colectiva al afectar su grado de representatividad.

9. Derecho a la negociación colectiva- Normatividad y Jurisprudencia

El derecho a la asociación sindical se encuentra consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

***"Artículo 39.** Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento*

² Al respecto se pueden consultar las Sentencias: T-364 de 1994, T-143 de 1995, SU-342 de 1995, SU-511 de 1995, T-597 de 1995, SU-599 de 1995, T-061 de 1997, SU-547 de 1997, T-050 de 1998, SU-069 de 1999, T-047 de 2002, T-103 de 2002, T-105 de 2002, T-097 de 2006, T-545 A de 2007, T-833 de 2012, T-619 de 2013 entre muchas otras.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública."

Por su parte, el artículo 55 superior, garantiza el derecho de negociación colectiva, en los siguientes términos:

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

De otro lado, en la **Ley 524 de 1999** se aprobó el Convenio 154 de la OIT, sobre el fomento de la negociación colectiva de manera libre y voluntaria, que en lo pertinente dispone:

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

- 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."*

"Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

- a) *la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;*
- b) *la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;*
- c) *sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;*
- d) *la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;*
- e) *los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva."*

Así las cosas, de conformidad con el Convenio 154 de la OIT, los Estados parte tienen el deber de adoptar medidas dirigidas a fomentar la negociación colectiva, y ante la no especificación de las medidas que deben tomarse, ha de entenderse que existen amplias posibilidades encaminadas a cumplir dicho propósito.

Posteriormente, se expidió el **Decreto 160 de 2014** "*Por 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*".

El **Convenio 151** en su artículo 7 prevé la necesidad de que se adopten "*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*". Y en el artículo 8 dispone que la solución de las controversias

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

relacionadas con las condiciones del 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”.

Por último, el Decreto reglamentario 160 de 2014 fue incorporado al **Decreto 1072 de 2015**, expedido por el Presidente de la República, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” que, en cuanto a los sindicatos de empleados públicos, en lo pertinente, dispone:

“Artículo 2.2.2.4.2. Reglas de aplicación del presente capítulo. Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes:

1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas.
2. El respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.
3. Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública.(Decreto 160 de 2014, art. 3)”

“Artículo 2.2.2.4.5. Partes en la negociación. Pueden ser partes en la negociación:

1. Una o varias entidades y autoridades públicas competentes, según la distribución constitucional y legal y,
2. **Una o varias organizaciones sindicales de empleados públicos.** (Decreto 160 de 2014, art. 6)” (Resaltado del Despacho)

“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:**

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

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)" (Resaltado del Despacho)

"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)" (Resaltado del Despacho)

"Artículo 2.2.2.4.9. Reglas de la negociación. Las partes adelantarán la negociación bajo las siguientes reglas:

1. **Iniciar y adelantar la negociación en los términos del presente capítulo.**

2. Autonomía para determinar el número de negociadores y asesores, aplicando el principio de la razonable proporcionalidad, según el ámbito de la negociación y el número de afiliados.

3. **Designar los negociadores**, quienes se presumen investidos de la representatividad suficiente para negociar y acordar sin perjuicio del marco de las competencias atribuidas en la Constitución y la ley.

4. Concurrir a las reuniones de negociación buscando alternativas para la solución del pliego.

5. Suministrar la información necesaria sobre los asuntos objeto de negociación, salvo reserva legal.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

6. Otorgar a los negociadores principales o en ausencia de estos a los suplentes, las garantías necesarias para la negociación.

7. Respetar y permitir el ejercicio del derecho de asesoría y de participación en el proceso de negociación. (Decreto 160 de 2014, art. 10)" (Resaltado del Despacho)

Como se observa, según la norma, inicialmente dentro de la autonomía sindical, 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.

De otro lado, el alcance del derecho de negociación colectiva fue explicado por la Corte Constitucional, entre otras, en la **Sentencia C-063/08**. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, en la que señaló:

*"La Corte ha precisado que el derecho de negociación colectiva no se limita a la presentación de los pliegos de peticiones y a las convenciones colectivas, sino que incluye todas las formas de negociación que se den entre trabajadores y empleadores y que tengan el fin de regular las condiciones del trabajo mediante la concertación voluntaria, la defensa de los intereses comunes entre las partes involucradas en el conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de unos y otros sean oídos y atendidos, así como la consolidación de la justicia social en las relaciones que se den entre los empleadores y los trabajadores."*³

Ahora bien, son estrechas las relaciones entre los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva, pues como ya lo ha considerado la Corte⁴, el derecho de negociación colectiva es consustancial al derecho de asociación sindical, en cuanto le permite a la organización sindical 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 derecho de igualdad,

³ Sentencia C-161 de 2000, reiterada en las sentencias C-1234 de 2005 y C-280 de 2007. (Cita dentro del texto original)

⁴ Sentencias C-112 de 1993, C-009 de 1994 y C-161 de 2000. (Cita dentro del texto original)

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

si se tiene en cuenta que dicha organización, por su peso específico, queda colocada en un plano de igualdad frente al patrono.

Además, si bien existe una clara relación entre los citados derechos, de todas maneras cada uno es distinguible del otro en cuanto que el derecho de asociación sindical persigue asegurar la libertad sindical, mientras que el de negociación colectiva se constituye en un mecanismo para regular las relaciones laborales.

Derechos que presentan diferencias en cuanto a su naturaleza, pues mientras que el derecho de asociación sindical es de naturaleza fundamental, el de negociación colectiva prima facie no tiene este carácter, aunque puede adquirirlo cuando su vulneración implica la amenaza o vulneración del derecho al trabajo o de asociación sindical⁵

*Además, ninguno de los derechos en mención tiene un carácter absoluto en cuanto pueden ser limitados por la ley, de conformidad con lo previsto en la Constitución. En efecto, tales limitaciones deben ser razonadas y proporcionadas y, como lo ha considerado esta corporación, las limitaciones a los derechos de sindicación y de negociación colectiva podrán ser justificadas en cuanto busquen proteger bienes constitucionalmente relevantes como la prevalencia del interés general, el cumplimiento de los objetivos trazados por la política económica y social del Estado, la estabilidad macroeconómica y la función social de las empresas, entre otros⁶.
(...)*

*Cabe recordar, que el derecho de asociación sindical - que es una garantía de naturaleza fundamental, se halla consagrado en el artículo 39 de la Constitución y ha sido calificado por esta Corporación como un "derecho subjetivo, de carácter voluntario, relacional e instrumental"⁷ - no se agota en la posibilidad de crear organizaciones de trabajadores o de empleadores, sino que comporta igualmente el derecho de vincularse a aquella organización que represente e interprete más fielmente los derechos y los intereses de cada individuo y comporta, además, **su real y efectivo ejercicio, el cual se materializa a través de la negociación colectiva, concretándose así su carácter instrumental**." (Resaltado fuera del texto original)*

⁵ Ver entre otras sentencias la T-418 de 1992, SU-342 de 1995, C-161 de 2000 y C-1050 de 2001. (Cita dentro del texto original)

⁶ Sentencia C-280 de 2007. (Cita dentro del texto original)

⁷ Sentencia T-656 de 2004. (Cita dentro del texto original)

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Posteriormente, en la **Sentencia T-248/14**. Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo, la Corte agregó:

“6.2.3. De esta forma, la negociación colectiva resulta ser una garantía indispensable para las organizaciones sindicales, dado que de no tener la posibilidad de llegar a acuerdos con su empleador los fines de la agrupación resultarían frustrados. Cabe resaltar, que la protección al derecho a la negociación colectiva no implica per se llegar a un acuerdo u obligar a alguna de las partes a acoger las condiciones que no comparten, pues lo que busca la Constitución es garantizar el inicio de las conversaciones correspondientes.

6.2.4. Haciendo hincapié en que las organizaciones sindicales encuentran su origen en la necesidad de trabajadores y empleadores con intereses comunes de agruparse para acordar mejores relaciones laborales, obstaculizar el proceso de negociación colectiva o cualquier modo de concertación entre empleador y sindicato, desconocería la garantía ofrecida por el Constituyente a dichas organizaciones, pues de no gozar de esta protección perdería sentido su agrupación.

***6.2.5. Por otro lado, es deber del Estado propiciar los escenarios requeridos para que el proceso de negociación colectiva se lleve a cabo con el fin de proteger las prerrogativas ya citadas, es decir que mal haría la autoridad competente al establecer trabas injustificadas para la realización de la negociación.**⁸ Las medidas adoptadas por el Estado, en todo momento deberán responder a la protección efectiva del derecho a la libertad sindical.⁹”* (Resaltado fuera del texto original)

Y en la Sentencia **T-069/15**. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez, la Alta Corporación analizó el derecho de negociación colectiva a la luz de varios instrumentos internacionales, así:

“(…) el artículo 4° del Convenio 98 de la OIT establece que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas adecuadas para estimular y fomentar la organización de empleadores y de trabajadores. Al mismo tiempo, tiene el deber de promover el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las

⁸ Sentencia T-434 de 2011, Convenio 154 de la OIT artículo 5. (Cita dentro del texto original)

⁹ Convenio 154 de la OIT artículo 8. (Cita dentro del texto original)

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

condiciones de empleo. A fin de fomentar la negociación colectiva, este convenio resalta la autonomía de las partes y el carácter voluntario de las negociaciones.

Cabe recordar la Recomendación 163¹⁰, que consiga la obligación que tiene el Estado de fomentar la negociación colectiva¹¹ y de adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, en la medida que resulte necesario y apropiado, para que "a) las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sean reconocidas a efectos de la negociación colectiva; b) en los países en que las autoridades competicionarios apliquen procedimientos de reconocimiento a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse el derecho de negociación colectiva, dicha determinación se base en criterios objetivos y previamente definidos, respecto del carácter representativo de esas organizaciones, establecidos en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores".¹² (...)

Las etapas del proceso de negociación colectiva son el desarrollo de la obligación que tiene el Estado para fomentar y promover el diálogo entre los empleadores y los trabajadores.

Por consiguiente, el legislador estableció un procedimiento en el que los trabajadores y los empleadores pueden solucionar los conflictos colectivos. Dicho procedimiento tiene las etapas de denuncia-presentación de pliegos de petición, el arreglo directo y de solución de conflicto por declaratoria de huelga o convocatoria a tribunal de arbitramento. Cabe resaltar que cada fase es un prerequisite para entrar a la siguiente. Por eso, el empleador tiene el deber de iniciar la etapa de arreglo directo, so pena de afectar el derecho a la asociación sindical y negociación colectiva."

Ahora bien, el Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Dr. Germán Alberto Bula Escobar, rindió **concepto el 15 de mayo de 2017**, dentro del expediente con radicación número: 11001-03-06-000-2017-00078-00(2339), en el que sostuvo:

¹⁰ Convocada en Ginebra en junio 3 de 1981, por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. (Cita dentro del texto original)

¹¹ Adoptada en la sexagésima séptima reunión de la Conferencia General de la OIT en junio de 1981. (Cita dentro del texto original)

¹² Sentencia C-063 de 2008. (Cita dentro del texto original)

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

"(...) En síntesis, con base en los artículos 2, 39 y 55 de la Constitución Política, el Convenio 151 de la OIT y su revisión de constitucionalidad, debe concluirse:

a) El derecho de los empleados públicos, con la excepción constitucional de los miembros de la Fuerza Pública y las demás excepciones previstas en la ley, a constituir organizaciones sindicales;

b) El reconocimiento de la autonomía absoluta de esas organizaciones frente a las autoridades públicas;

c) El derecho de los empleados públicos de participar, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de las condiciones de los empleos públicos;

d) El reconocimiento de las competencias constitucionales y legales del Gobierno Nacional para establecer unilateralmente las condiciones de los empleos públicos; y

*e) **El deber de las autoridades públicas de fomentar la negociación de las mencionadas condiciones y de adoptar las medidas de concertación, mediación y composición que permitan resolver los conflictos que puedan surgir por razón de dicha negociación**, sin perjuicio del ejercicio de las ya subrayadas competencias."* (Resaltado fuera del texto original)

Y en cuanto al grado de representatividad de las organizaciones sindicales, el Órgano Consultivo señaló: *"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.**"* (Resaltado del Juzgado)

En ese orden de ideas, es claro que el derecho a la negociación colectiva es el instrumento a través del cual se efectiviza el derecho de asociación sindical, el cual incluye la participación, concertación, defensa de intereses comunes y autonomía en su organización, por lo que el Estado se encuentra obligado a ampararlo, ofreciendo el acompañamiento, las garantías y los escenarios

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

necesarios para llevar a cabo este proceso, **velando por el cumplimiento de las etapas legalmente consideradas para tal fin.**

10. Caso concreto

En el caso *sub examine*, las accionantes pretenden que se suspenda la mesa de negociación instalada con la Unidad Administrativa Especial- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hasta que la comisión negociadora se conforme en proporción al número de afiliados con pago de la cuota sindical en bancos, como lo dispone la norma, alegando que no hubo acuerdo con las demás organizaciones sindicales, respecto al número de voceros que las representará.

Para resolver, dentro del expediente se encuentra acreditado que la mesa de negociación fue instalada, de manera virtual, el 09 de marzo de 2021, con la comparecencia de las siguientes organizaciones sindicales: Sintradian, Sedian, Sinedian, Utradian, Asodian ADN, Siunedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Sedian2015 y Acedian 2020. En esa oportunidad, se pactaron las reglas del desarrollo de la negociación, entre ellas que cada organización sindical haría presencia en la mesa de negociación con dos **voceros** seleccionados entre sus negociadores a través de los cuales adelantaría su intervención durante cada sesión. Sin embargo, no aparece prueba de que dicha decisión haya sido aprobada por las accionantes, pues el Acta no aparece firmada por dichas organizaciones.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Por otra parte, de conformidad con la certificación del 24 de marzo de 2021, suscrita por el miembro del Equipo Negociador DIAN, dentro del proceso de negociación colectiva 2021, **no existe unidad de pliegos.**

En este punto, advierte el Despacho que, de conformidad con la normatividad antes vista, una de las reglas de negociación colectiva de empleados públicos en los casos de concurrencia de varias organizaciones sindicales, es la existencia de unidad de pliego.

Al respecto, se pronunció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección "B", en Fallo de Tutela de 28 de marzo de 2017, dentro de los expedientes acumulados con raditaciones 25000234100020170036300 y 25000-23-41-000-2017-00370-00. Magistrado ponente: Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, en el que explicó:

*"(...) La norma en cita establece (i) **el mandato imperativo, claro y expreso según el cual se deben cumplir unas condiciones para la comparecencia sindical a la negociación, sin las cuales por sustracción de materia no sería posible dar inicio a dicho procedimiento,** (ii) tratándose de varias organizaciones sindicales de empleados públicos se materializa la obligación de todas ellas de llevar a cabo, adelantar, promover y ejecutar actividades orientadas a coordinar entre ellas la integración de las solicitudes, cuyo resultado debe ser (a) la unidad de pliego y (b) la unidad de integración de comisiones negociadoras y asesoras.*

*Lo anterior quiere decir que **al concurrir multiplicidad de organismos sindicales estos necesariamente deben estar de acuerdo en presentar un solo pliego que será discutido en una mesa única de negociación, pues de lo contrario no sería posible su comparecencia a ese trámite** que conlleva el ejercicio del derecho a la asociación sindical, **con ocasión de lo cual a las centrales obreras les asiste la obligación de llegar a un acuerdo de manera autónoma y democrática**¹³, de*

¹³ Cabe recordar que el principio de la democracia fundado en la Grecia antigua encuentra implica eleuthería: Libertad, Isegoria: la igualdad e palabra o libertad de expresión, isonomia: igualdad ante la ley e isotopía: igualdad en el lugar. (Cita dentro del texto original)

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

esa forma permitir la participación en igualdad de condiciones a todos los representantes.

En ese contexto se plantea el interrogante: ¿es posible la comparecencia parcial a la negociación colectiva de empleados públicos?, pregunta que inevitablemente debe resolverse de manera negativa, pues si bien el Decreto 160 de 2014 consagra que pueden ser una o varias las entidades públicas las que pueden hacer parte del proceso de negociación, lo cierto es que en el mismo cuerpo normativo se establece claramente que ante la pluralidad de organizaciones sindicales es menester que estas aúnen esfuerzos para presentar un solo pliego.

(...)

Aclara la Sala que la construcción del pliego unificado durante el proceso de negociación, no antes como lo propuso el Ministerio del Trabajo al instalar la fase de negociación sin la comparecencia de todas las organizaciones sindicales que presentaron su pliego de solicitudes oportunamente, implica que frente a algunos aspectos se llegará a acuerdos de los cuales no harían parte todas las centrales obreras y, de aceptarse una integración posterior, habría que retomar las discusiones previas y reabrir las con la posibilidad de que se excedan los términos y etapas de la negociación señalados en el artículo 11 del Decreto 160 de 2014.

(...) **la conformación de un pliego único y la autonomía de las organizaciones sindicales no colisionan**, su coexistencia debe entenderse de forma armónica y complementaria, por cuanto la construcción de dicho documento se lleva a cabo a través de la representación de todas las centrales obreras, asegurando su participación directa en el proceso de negociación que concluya con la suscripción de un acuerdo colectivo, precisamente para evitar multiplicidad de negociaciones asegurando la celeridad y economía del proceso, así como fortalecer la organización y coordinación de las centrales obreras para proteger los intereses de todos los trabajadores, por lo que de aceptarse la tesis de que son contrarios la autonomía y construcción colectiva del pliego, el Decreto 160 de 2014 perdería su propósito en detrimento del bien jurídico superior de asociación sindical, cuando es precisamente el medio que posibilita la negociación en el servicio público.

Adicional a lo cual, sin ningún asomo de duda el artículo 10 ibídem establece que “En caso de que concurren a la negociación varias organizaciones sindicales de empleados públicos, éstas 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, ésta

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

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.”, es decir que la autonomía de cada uno está garantizada para que concurren pero **no significa que hayan varios pliegos de peticiones según el número de organizaciones sindicales, sino que tengan la capacidad y el compromiso de concertar y unificar entre ellos un proyecto colectivo de pliego**, que sean capaces de llegar a un acuerdo interno para poder exigir y arribar a un pacto con el Ministerio del Trabajo y, en ese escenario, cuenta con toda la autonomía para buscar estratégicamente qué aspectos no solo son comunes, necesarios y útiles, sino que pueden alcanzar a corto, mediano y largo plazo, lo que deviene en su fortalecimiento en lugar de dividirlos y negociar por separado.”
(Resaltado fuera del texto original)

La anterior decisión fue confirmada por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en Fallo de Tutela de 21 de junio de 2017, en el que agregó:

“Así mismo, **las referidas disposiciones establecen algunos requisitos de comparecencia sindical a la negociación que deben cumplir aquellas confederaciones y federaciones de empleados públicos, dentro de los cuales se encuentra la obligación de realizar las actividades de coordinación e integración de los pliegos de solicitudes de manera previa al inicio de la negociación** con el fin único de concurrir en unidad a las mesas de negociación.

De tal manera, conforme a los supuestos fácticos probados en el caso sub examine se evidencia el incumplimiento de un requerimiento fijado legalmente para dar inicio al proceso de negociación colectiva por lo cual, en concordancia con la conclusión a la que arribó el juez de primera instancia, debe concluirse que las actuaciones adelantadas por separado para integrar los pliegos de peticiones de la asociaciones sindicales CNT, CSPC y CTU para, posteriormente, unirlos con los presentados por las centrales obreras CUT, CGT y CTC no es viable, pues contraria lo dispuesto legalmente.
(...)

- Ahora bien, el Ministerio de Trabajo solicitó revocar el amparo otorgado por el juez de primera instancia, argumentado que las organizaciones sindicales

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

incumplieron con el requisito de coordinación y unificación de pliegos pero, en todo caso, la negociación debe continuar. Sin embargo, llama la atención de la Sala que la mencionada cartera ministerial haga tal afirmación, desconociendo que «[...] La negociación colectiva es un elemento que contribuye a mantener la paz social, favorece la estabilidad de las relaciones laborales que pueden verse perturbadas por discusiones no resueltas en el campo laboral, que por este medio, los empleadores (el Estado en este caso) y los empleados pueden acordar los ajustes que exigen la modernización y la adopción de nuevas tecnologías, redundando no sólo en mutuo beneficio, sino en el de los habitantes del país, al mejorar la prestación de la función pública que tienen a su cargo los empleados del Estado [...]»¹⁴, de manera que **si no se cumple el referido requisito y se adelantan mesas de negociación paralelas no se atiende el fin de concertación y acuerdo que tiene el mecanismo de negociación, lo cual contribuiría a la polarización de los sectores directamente afectados con las decisiones que se adopten en tales procedimientos, motivo por el cual el juez de tutela debe insistir en el cumplimiento de las formalidades legales que el legislador fijó, precisamente, para garantizar el fin último de estos medios de solución de controversias con las organizaciones sindicales de empleados públicos.**

(...)

Ahora bien, debe recordarse que lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 160 de 2014 es la materialización del principio de representatividad sindical que ofrece una solución en el evento de que las organizaciones sindicales no logren ponerse de acuerdo respecto a los integrantes de la comisión negociadora y su distribución entre los distintos sindicatos, pues **impone su conformación de acuerdo al número de afiliados con derecho y pago de su cuota sindical en cada organización, lo cual constituye un criterio objetivo y proporcional aplicable en el ámbito de la negociación.**

Sin embargo, tal criterio no puede confundirse con la obligación de coordinación y unificación de pliegos de solicitudes que tienen las asociaciones sindicales que participan en una negociación colectiva, en la medida en que este debe ser fruto del acuerdo voluntario de las mismas para que no riña con la garantía de autonomía sindical. Sobre tal circunstancia debe recordarse que tal acuerdo no puede prolongarse de manera indefinida, contrariando los términos y etapas de la negociación fijados en el Decreto 160 de 2014, pues, de ser así, las organizaciones sindicales que representan los intereses de los empleados del sector público estarían desatendiendo la justificación de su conformación, defraudando a sus miembros en la posibilidad de llevar a cabo mesas de negociación en las cuales pueden buscar el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y demás requerimientos necesarios para el desempeño

¹⁴ Sentencia C-1234 de 2005 de la Corte Constitucional.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

de sus labores en condiciones dignas.

Así las cosas, en atención a que la realización de la negociación colectiva del sector público 2017 sin el cumplimiento del requisito de coordinación y unificación de pliegos de solicitudes generales por parte de las asociaciones sindicales de manera previa, tal como lo preceptúa el Decreto 160 de 2014, atenta contra el derecho a la negociación colectiva en condiciones de igualdad de la parte actora." (Resaltado fuera del texto original)

Sobre el tema, el Departamento Administrativo de la Función Pública, también rindió Concepto, identificado con el No. 410001 de 20 de agosto de 2020, en el que expuso:

*"De acuerdo con lo previsto en la norma, se tiene que, dentro de las reglas para efectuar la negociación entre las organizaciones sindicales de los empleados públicos y las entidades públicas se encuentra la de conformar una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública, así mismo, **contempla la norma que 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.***
(...)

De acuerdo con el fallo del Consejo de Estado, las normas que rigen la negociación entre las organizaciones sindicales de los empleados públicos y las entidades públicas establecen algunos requisitos de comparecencia sindical a la negociación que se deben cumplir, dentro de los cuales se encuentra la obligación de realizar las actividades de coordinación e integración de los pliegos de solicitudes de manera previa al inicio de la negociación con el fin único de concurrir en unidad a la mesa de negociación.

*Así las cosas y atendiendo puntualmente su interrogante, en criterio de esta Dirección Jurídica, se considera que, en el marco de la negociación entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades, en el caso que existan varias organizaciones sindicales, **se deberán efectuar actividades de coordinación e integración de los pliegos de solicitudes de manera previa al inicio de la negociación con el fin único de concurrir en unidad a la mesa de negociación.***

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Para tal efecto, se debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.4.7 del Decreto 1072 de 2015. (Resaltado fuera del texto original)

En ese orden de ideas, en el caso bajo estudio, evidencia el Despacho una inconsistencia en la instalación de la mesa de negociación con la Unidad Administrativa Especial- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en tanto se pretermitió la etapa de unificación del pliego de peticiones, la que, como quedo visto, es de imperativo cumplimiento y sin la cual no es posible dar inició a las conversaciones, so pena de vulnerar el derecho a la negociación colectiva.

Lo anterior implica que, las organizaciones sindicales de la DIAN se encuentran obligadas a ejecutar actividades que promuevan coordinar entre ellas la unificación de los pliegos, y así mismo consensuar la integración de la comisión negociadora, recordando en este último caso que, de no llegar a un acuerdo al respecto, la norma prevé la forma en que se debe conformar, esto es, de acuerdo con el número de afiliados con derecho y pago de su cuota sindical en cada organización.

Así las cosas, es responsabilidad de los sindicatos, haciendo uso de la autonomía que les asiste, pactar los puntos que se van a presentar a la entidad empleadora, y posteriormente intentar definir conjuntamente la distribución de los representantes ante la mesa de negociación; pero en caso de que dicho intento resulte fallido y les sea imposible llegar a un acuerdo respecto del número de integrantes que representará a cada una de las organizaciones, deberán obligatoriamente acudir a lo estipulado en la norma para zanjar el asunto, sin que sean admisibles interpretaciones de tipo

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

subjetivo relacionadas con la posición dominante de los sindicatos mayoritarios, por tratarse de un asunto plenamente reglamentado, cuyo desconocimiento afecta directamente los intereses de los trabajadores y da lugar a eternas discusiones que impiden cumplir el objeto del derecho de asociación sindical.

En consecuencia, se amparará el derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales accionantes, y se ordenará a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia suspenda la negociación 2021 que adelanta; situación que permanecerá hasta tanto dichos organismos sindicales concurren en unidad de pliego, **así como en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras**, con estricta sujeción a las disposiciones del Decreto 1072 de 2015.

Este Despacho ordenará que esta decisión se notifique mediante el envío de mensaje de datos al buzón electrónico informado por los sujetos procesales (artículos 205 del CPACA).

Finalmente, para el trámite de la revisión de esta decisión ante la Corte Constitucional (artículo 33 decreto 2591 de 1991), se ordenará el envío electrónico de los archivos de esta actuación establecidos en el artículo 1 del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO (9º) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la asociación sindical y negociación colectiva del **Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Hacienda Pública- Sintradian Hacienda Pública** y del **Sindicato Empleados de la DIAN- Utradian**, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia suspenda la negociación 2021 que adelanta; situación que permanecerá hasta tanto todos los organismos sindicales que representan a los empleados públicos de esa Entidad, concurren en unidad de pliego, **así como en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras**, con estricta sujeción a las disposiciones del Decreto 1072 de 2015, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 205 del C.P.A.C.A., advirtiéndoles que la misma podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 ibidem.

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

CUARTO: COMUNICAR, por Secretaría, la presente decisión a los Juzgados 26 Penal del Circuito Judicial de Bogotá – Conocimiento y 34 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, anexándoles copia de la presente providencia para su conocimiento.

QUINTO: REMITIR a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en los términos dispuestos por el Acuerdo PCSJA20-11594 de 13 de julio de 2020.

SEXTO: LIBRAR por Secretaría las comunicaciones respectivas; DESANOTAR la presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y ARCHIVAR el expediente una vez regrese al Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIANA MARCELA ROMERO BAQUERO

JUEZA

Firmado Por:

DIANA MARCELA ROMERO BAQUERO

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 009 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-

SANTAFE DE BOGOTA D.C.,

Radicaciones: 11001-33-35-009-2021-00085-00 y 11001-33-42-048-2021-00082-00 (Acumulados)

Proceso: Acción de tutela

Accionantes: SINTRADIAN HACIENDA PÚBLICA y UTRADIAN.

Accionadas: U.A.E. Dian, Y Las Organizaciones Sindicales Sedian, Sihtac, Sinatradian, Asodian, Unitradian y Acedian 2020.

Vinculadas: SINEDIAN, USTED, SIUNEDIAN, ASODIAN ADN y SEDIAN2015

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

c7918cd1eed44dba86ee4be54ec9853af2139c49da2595394e6c145c8187efaa

Documento generado en 12/04/2021 08:17:30 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>