



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

0100658-18

Bogotá, D.C., 4 de abril de 2018

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS RECTORÍA	
06 / 04 / 2018	
Hora	_____
No. Folios	_____
Firma	_____

**PARA :** RICARDO GARCÍA DUARTE  
Rector

**DE :** JORGE ARTURO LEMUS MONTAÑEZ  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**REFERENCIA:** Concepto de validez y vigencia de Acuerdo suscrito entre ASEPAD y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Respetado Rector:

Esta oficina recibió memorando de fecha 5 de marzo de 2018, radicado con el número IE6877, mediante el cual solicita:

*"(...) concepto integral sobre el acuerdo celebrado entre la Asociación de Empleados Públicos Administrativos de la Universidad Distrital ASEPAD – UD y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Resolución 450 del 14 de agosto de 2013, con el fin de clarificar la validez y vigencia de dicho acuerdo".*

**I. MARCO NORMATIVO, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL**

- ✓ Constitución Política de Colombia
- ✓ Decreto 160 de 2014
- ✓ Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015

**II. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA**

De conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1101 de 2002, expedida por el Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en donde se encuentran establecidas las funciones de la Oficina Asesora Jurídica, se procede a atender la solicitud en los siguientes términos:

Página 1 de 10

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - [juridica@udistrital.edu.co](mailto:juridica@udistrital.edu.co)  
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita  
01 800 091 44 1



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

## 1. Del derecho de asociación

La libertad sindical implica el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación alguna, para congregarse y constituir organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa defienden y además para afiliarse o retirarse de dichas organizaciones. La Constitución Política de Colombia señala:

*ARTICULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*

*ARTICULO 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento 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 proceden por vía judicial.*

*Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarios para el cumplimiento de su gestión.*

*No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.*

*La dedicación del profesor de tiempo completo a la universidad será de cuarenta horas laborales semanales.*

El derecho a la asociación sindical tiene naturaleza fundamental, rango que deviene de las normas Constitucionales entre las que se encuentran los Convenios 87 y 98 de la OIT. La estructura del derecho a la asociación sindical implica dimensiones individuales, colectivas e instrumentales.

Por su parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre dicha garantía para salvaguardarla, en el evento en se presenta una discriminación contra los trabajadores sindicalizados o los convencionales y hace énfasis en:

*"El derecho de asociación, como lo ha sostenido esta Corporación "tiene su raíz en la libre voluntad de las personas que deciden perseguir fines lícitos a través de una organización unitaria en la que convergen, según su tipo, los esfuerzos, recursos y demás elementos provenientes de sus miembros y que sirven de medios para la realización del designio*

Página 2 de 10

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - [juridica@udistrital.edu.co](mailto:juridica@udistrital.edu.co)  
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita  
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

*colectivo. A la libre constitución de la asociación -sin perjuicio de la necesidad de observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto-, se adicionan la libertad de ingreso a ella y la libertad de salida, para completar el cuadro básico de esta libertad constitucional que reúne así dos aspectos, uno positivo y otro negativo, sin los cuales no habría respeto a la autonomía de las personas." (sent. C-041/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).*

(...)

*Este derecho ciertamente es una especie particular del derecho de asociación general y consiste en la garantía que se les reconoce tanto a los trabajadores como a los empleadores de formar organizaciones con el fin de fomentar y defender intereses comunes de sus miembros que nacen de las relaciones laborales y profesionales.*

*El derecho de asociación sindical difiere entonces del de libre asociación por la finalidad que cada uno persigue y las actividades que desarrollan. La asociación que podemos llamar genérica, corresponde a la facultad libre y voluntaria que tienen todas las personas de organizarse con un fin común, el cual debe ser lícito. El derecho de asociación sindical es la facultad o garantía que tienen solamente los trabajadores y empleadores para crear organizaciones destinadas a promover y defender los intereses comunes que surgen de las relaciones laborales y profesionales<sup>1</sup>.*

## 2. De los acuerdos sindicales

El Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015 del Sector Trabajo que compilan varias normas, incluyendo 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", señala:

**Artículo 2.2.2.4.1. Campo de aplicación.** *El presente capítulo se aplicará a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con excepción de:*

1. *Los empleados públicos que desempeñen empleos de alto nivel político, jerárquico o directivo, cuyas funciones comporten atribuciones de gobierno, representación, autoridad o de conducción institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas públicas;*

2. *Los trabajadores oficiales;*

<sup>1</sup> Corte Constitucional en la Sentencia No. C-272/94



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

3. Los servidores de elección popular o los directivos elegidos por el Congreso o corporaciones territoriales, y,
4. El personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

**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.

**Artículo 2.2.2.4.3. Definiciones.** Para los efectos de la aplicación del presente capítulo se entenderá como:

1. Empleado público: Persona con vínculo laboral legal y reglamentario a la que se le aplica este capítulo.
2. Condiciones de empleo: Son los aspectos propios de la relación laboral de los empleados públicos.
3. Autoridades públicas competentes: Son las investidas por la Constitución Política y la ley de atribuciones en materia de fijación de condiciones de empleo.
4. Organizaciones sindicales de empleados públicos: Son las representativas de los empleados públicos.
5. Negociación: Es el proceso de negociación entre los representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos de una parte y, de otra, la entidad empleadora y la autoridad competente, para fijar las condiciones de empleo y regular las relaciones de esta naturaleza entre la administración pública y sus organizaciones sindicales, susceptibles de negociación y concertación de conformidad con lo señalado en el presente capítulo.

Página 4 de 10

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - [juridica@udistrital.edu.co](mailto:juridica@udistrital.edu.co)  
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita  
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

**Artículo 2.2.2.4.12. Acuerdo colectivo.** El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:

1. Lugar y fecha.
2. Las partes y sus representantes.
3. El texto de lo acordado.
4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 2.2.2.4.6. del presente Decreto.
- 5. El período de vigencia.**
6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y
7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.

**PARÁGRAFO.** Una vez suscrito el acuerdo colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración.

Una vez firmado el acuerdo colectivo no se podrán formular nuevas solicitudes durante la vigencia del mismo. **Negrilla y subraya fuera de texto.**

### 3. Del acuerdo entre la ASEPAD y la Universidad Distrital

Verificado el segundo Acuerdo de Concertación Laboral celebrado entre la Asociación de Empleados Públicos Administrativos de la Universidad Distrital ASEPAD-UD y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se constata que en el acápite de "VALIDEZ" y "VIGENCIA" expresamente dispuso:

#### **"VALIDEZ**

El presente Acuerdo es válido en todas sus partes, una vez se firme por los negociadores que representan a ASEPAD UD y a la UNIVERSIDAD. Para tal efecto, dentro de los quince (15) días siguientes a la firma del presente Acuerdo, la UNIVERSIDAD expedirá los actos administrativos a que haya lugar, de conformidad con el numeral 5° del artículo 7 del Decreto 1092 de 2012.



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

## VIGENCIA

*El presente Acuerdo de concertación laboral, tendrá una vigencia de dos años, contados a partir del 1° de enero de 2013, hasta el 31 de diciembre de 2014". Negrilla y subraya fuera de texto.*

Ahora bien, frente a este punto el Ministerio de Trabajo en Concepto con Radicado 11EE201612000000020764 expedido por la Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de Atención de Consultas en materia laboral de la Oficina Asesora Jurídica, se pronunció en los siguientes términos:

*"Con respecto a sus inquietudes cabe manifestar que el Decreto 1072 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo", recopiló lo normado en el Decreto 160 de 2015, plasmando en su capítulo 4, lo relativo a los "Sindicatos de los Empleados Públicos", en el artículo 2.2.2.4.12, que el Acuerdo Colectivo al que lleguen las partes, como fruto de las negociaciones en el sector público, son vigentes durante el tiempo en que los mismos acuerdos lo señalan, norma que a la letra dice:*

*(...)*

*Sin embargo, como en la mayoría de los casos, las Organizaciones Sindicales del sector público, luchan por conservar las prerrogativas alcanzadas a favor de los Funcionarios Públicos, en los anteriores acuerdos y en las nuevas negociaciones plasmarán en líneas generales las conquistas alcanzadas y otras nuevas, por ello, será de resorte y voluntad de las partes, el que las prerrogativas continúen a favor de los funcionarios hasta tanto se firme un nuevo acuerdo.*

*Por tanto, el Acuerdo Colectivo, celebrado entre las Entidades del Sector Público y las organizaciones sindicales, que tienen en su seno como afiliados a los Funcionarios Públicos, no sigue la regla establecida en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo, relativo a la prórroga automática de la Convención Colectiva de Trabajo, cuando no hay denuncia de la misma, sino las reglas que para las negociaciones del sector público, se encuentran establecidas en el artículo 2.2.2.4.9 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, (...)". Negrilla y subraya fuera de texto.*

Conforme a lo expuesto anteriormente, es claro que las partes que suscribieron el Acuerdo de Concertación Laboral incluyeron dentro del mismo, que la vigencia de este sería de dos años contados a partir del 1° de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014, por lo que solo hasta esa última fecha se encontró la vigente el acuerdo.

Página 6 de 10

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - [juridica@udistrital.edu.co](mailto:juridica@udistrital.edu.co)  
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9°, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Linea de atención gratuita  
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Ahora bien, frente a la validez del acuerdo este se presume legal hasta que la autoridad competente lo declare nulo, por lo que si de existir a la fecha alguna controversia, el mismo acuerdo indica que se acudirá a un Tribunal de Arbitramento para que dirima el conflicto.

#### 4. De los actos administrativos derivados del Acuerdo suscrito entre ASEPAD y la Universidad

De otra parte, es prioritario resaltar que para el cumplimiento del Acuerdo de Concertación Laboral suscrito con ASEPAD, la Universidad debía expedir una serie de actos administrativos para proceder a materializar dicho acuerdo, por lo que procedió a proferir la Resolución de Rectoría Nro. 450 de 14 de agosto de 2013.

Sin perjuicio de lo anterior, y para resolver la consulta realizada es prioritario traer a colación el concepto de fuerza ejecutoria de los actos administrativos proferidos por la Administración, el cual consiste en la capacidad de que goza esta para hacer cumplir por sí misma sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma Administración que expide el acto administrativo<sup>2</sup>.

En otras palabras, se tiene que la la fuerza ejecutoria de un acto administrativo es la facultad que tiene la Administración para que se dé el cumplimiento de este una vez se encuentre en firme, es decir, es responsabilidad de la Administración darle la efectividad al acto ejecutándolo. Cuando se pierde la fuerza ejecutoria del acto administrativo, también se pierde la obligatoriedad de darle cumplimiento, pero para tal pérdida se necesita primero tener dicha fuerza.

Sobre el particular la Ley 1437 de 2011 prevé:

*"Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

1. *Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: MIREN DE LA LOMBANA DE MAGYAROFF. Bogotá. D.C., siete (7) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995). Radicación número: 0479.



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia”.

Se evidencia entonces, que una de las causales para que esta figura opere, es que hayan desaparecido las causas fácticas o legales que fundamentaron el acto.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado:

*“El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparecen del escenario jurídico. Cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo. Bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del mismo o de inexecutable del precepto fundante, decretado judicialmente, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, por haber desaparecido su fundamento o su objeto legal.”<sup>3</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

La Secretaría de Hacienda Distrital, también ha conceptuado sobre esta figura, así:

*“Los actos administrativos pueden perder su eficacia jurídica por hechos o circunstancias posteriores a su expedición e independientemente de la voluntad de la administración, esto es lo que se denomina decaimiento del acto o forma de extinción de los actos administrativos que puede producirse por haber desaparecido del mundo jurídico las leyes que sirvieron de fundamento para la expedición del mismo. Así, el decaimiento del acto hace imposible que éste produzca efectos y en consecuencia las entidades no podrían ejecutarlo.”<sup>4</sup>*

A su vez, el Consejo de Estado, ha expresado:

<sup>3</sup> Sentencia C- 069 de 1995.

<sup>4</sup> Concepto 12408 de 2002 Secretaría Distrital de Hacienda





UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA

*"la jurisprudencia ha señalado que esta figura jurídica tiene lugar cuando quiera que se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo: i) por la derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó el acto, ii) por la declaratoria de inexequibilidad de la norma que le sirve de fundamento; iii) por la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se basa la decisión administrativa de contenido particular o individual. En consonancia con esta norma, el artículo 175 in fine del C.C.A. dispone que cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo "quedarán sin efecto en lo pertinente los decretos reglamentarios". Sin embargo, esta Corporación ha sostenido mayoritariamente que la figura del decaimiento del acto administrativo no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que el decaimiento sólo opera hacia el futuro, en tanto la desaparición del fundamento jurídico del acto no afecta su validez... del texto del inciso primero del artículo 66 del C.C.A. se desprende que para el legislador la nulidad y el "decaimiento" aluden a dos fenómenos sustancialmente distintos. Así, mientras la nulidad del acto administrativo afecta su validez y, por lo mismo, sus efectos se proyectan hacia el pasado, el decaimiento -a su turno- refiere exclusivamente a su ejecutividad y en consecuencia sólo produce efectos hacia el futuro, de modo que no puede al segundo aplicársele idénticas consecuencias que al primero."<sup>5</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

*"... la desaparición de las normas del ordenamiento jurídico, como consecuencia de su derogatoria expresa o tácita, no significa que desaparezcan con ellas los efectos jurídicos que la mismas tuvieron durante el tiempo de su vigencia, razón por la cual, tales normas aún por fuera del mundo jurídico pueden estar sujetas al control jurisdiccional, con el fin de establecer si durante el período de su existencia, estuvieron ajustadas a la legalidad. En otras palabras, la circunstancia de que un acto demandado en acción de nulidad hubiere sido derogado o subrogado por otro, ocasiona como consecuencia la cesación de sus efectos hacia el futuro, lo cual no constituye obstáculo alguno para acometer el análisis de legalidad del acto administrativo de manera retrospectiva con el fin de examinar si en su expedición fueron cumplidos los requisitos y elementos esenciales y así establecer si nació o no a la vida jurídica en condiciones de validez, de tal suerte que si se llegare demostrar la existencia de vicios en su expedición ello conllevaría a declarar su nulidad con efectos invalidantes desde el mismo momento del nacimiento del acto."<sup>6</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

### III. CONCLUSIONES

<sup>5</sup> Fallo 21051 de 2006 Consejo de Estado

<sup>6</sup> Fallo 18556 de 2008 Consejo de Estado



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
OFICINA ASESORA JURÍDICA**

De lo anteriormente expuesto se puede concluir lo siguiente:

- I. El segundo Acuerdo de Concertación Laboral celebrado entre la Asociación de Empleados Públicos Administrativos de la Universidad Distrital ASEPAD-UD y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.
- II. Por su parte los actos administrativos derivados del acuerdo de concertación laboral de conformidad con el artículo 91 del CPACA, perderían su fuerza de ejecutoria al desaparecer sus fundamentos de hecho o de derecho, por lo que la Universidad podría expedir un acto administrativo en este sentido.
- III. Por último, el acuerdo es válido por cuanto no ha sido cuestionada su legalidad, de ser así deberá acudir a un Tribunal de Arbitramento para que dirima su validez toda vez que el precitado acuerdo así lo establece.

Finalmente, se precisa que esta oficina asesora en virtud de lo señalado en la Resolución 1101 de 2002 y el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, emite concepto que no será de obligatoria cumplimiento pues solo se presta una asesoría en asuntos jurídicos.

Sin otro particular,

**JORGE ARTURO LEMUS MONTAÑEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

	NOMBRE	CARGO	FIRMA
Proyectó	Diana Ximena Pirachicán Martínez	Contratista - Profesional OAJ	