

PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD - Servicio público a cargo del Estado / SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES - Definición / SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL - Conformación / EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO - Metrosalud de Medellín / METROSALUD DE MEDELLIN - Empresa Social del Estado

Sobre la naturaleza de la atención en salud, la Constitución Política en el artículo 49, es clara en señalar que se trata de un servicio público a cargo del Estado y en el artículo 56, definió la definición de los servicios públicos esenciales al legislador. Así, la Ley 100 de 1993, en el artículo 4º, definió como servicio público la seguridad social y en el inciso segundo expresó: “Este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud.”. Ahora bien, para la prestación del servicio público de salud, la misma Ley, estructuró el Sistema de Seguridad Social Integral, conformado por las entidades públicas y privadas, dentro de las cuales están contempladas las Empresas Sociales del Estado, calidad que ostenta METROSALUD DE MEDELLÍN.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 49 / LEY 100 DE 1993 - ARTICULO 4

EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - Metrosalud de Medellín / METROSALUD DE MEDELLIN - Empresa Social del Estado. Ilegalidad en el cese parcial de actividades / SUSPENSION COLECTIVA DEL TRABAJO - Ilegalidad. Normatividad / MINISTERIO DEL TRABAJO - Facultades / DECLARATORIA DE ILEGALIDAD DE CESE DE ACTIVIDADES - Competencia. Procedencia. Antecedentes jurisprudenciales

La entidad para la que laboraban quienes intervinieron en el cese parcial de actividades, era una Empresa Social del Estado, que tiene a su cargo la prestación de un servicio público esencial, caso en el cual, la normatividad ha señalado su ilegalidad. En efecto, el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, dispone que la suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los casos que allí señala y en lo que interesa para el proceso, en el literal a) expresa: “Cuando se trate de un servicio público”. La anterior fue la consideración que tuvo en cuenta el Ministerio de la Protección Social al momento de declarar la ilegalidad de los ceses de actividades presentados en esa Entidad, a través de la Resolución No. 000152 del 28 de febrero de 2003, demandada en este proceso. Las normas del código laboral, no consagran un procedimiento especial. Simplemente, el artículo 451 dispone que la ilegalidad debe ser declarada administrativamente por el Ministerio del Trabajo. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Subsección ha sido enfática en señalar que el trámite abreviado que debe adelantar la autoridad encargada, no significa, en manera alguna, el desconocimiento de las reglas generales del procedimiento administrativo, que obliga a las autoridades a informar a los afectados que en su contra se adelanta una actuación y por consiguiente a brindarles los mecanismos que el debido proceso establece. En la providencia citada, al decidir un caso similar, se expresó: (.....). Ha de aclararse que no es el procedimiento previo de verificación del cese lo que requería citación, pues resulta apenas lógico que se faculta a la administración para llegar intempestivamente, de manera que pueda constatar integralmente cuál es la situación que se vive en la empresa, diligencia para la cual lo estipulado era la exigencia de la presencia de un representante sindical. La omisión que subraya la Sala está relacionada con el procedimiento que desencadena la petición de declaratoria de ilegalidad del cese o su inicio en forma oficiosa porque es aquí donde comienza la disquisición administrativa que culminará con una decisión que afecta a terceros.

NOTA DE RELATORIA : Se cita sentencia 3536-04 del 6 de marzo de 2008.
MAGISTRADO PONENTE: DR. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

FUENTE FORMAL: CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO – ARTICULO 450 /
CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO ARTICULO 451

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL - Competencia / DECLARACION DE LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE CESE DE ACTIVIDADES - Competencia. Procedencia / MODULACION DE SENTENCIA DE NULIDAD - Antecedente jurisprudencial / EFECTO DE LA SENTENCIA DE NULIDAD - Modulaci3n en nulidad de acto que declar3 la ilegalidad del cese de actividad / MODULACION DE LA SENTENCIA EN ACTO QUE DECLARA LA ILEGALIDAD DEL CESE DE ACTIVIDAD

En el presente caso, el Ministerio de la Protecci3n Social, quien tiene la competencia para la declaraci3n de legalidad o ilegalidad de un cese de actividades, a trav3s de sus Inspectores de Trabajo, procedi3 a verificar la informaci3n en relaci3n con las circunstancias puestas en su conocimiento, para lo cual se traslad3 a las diferentes Unidades Hospitalarias de METROSALUD, los d3as 26 de noviembre y 12, 13, 16, 17 y 18 de diciembre de 2002. De cada una de esas visitas levant3 un Acta en la cual dej3 constancia de que se presentaba un cese parcial de actividades, sin embargo, extraña la Sala los presupuestos señalados en la jurisprudencia transcrita, en cuanto no se escuch3 a los posibles afectados, transgrediendo con ello los postulados del art3culo 29 de la Constituci3n Pol3tica sobre la garant3a del debido proceso que envuelve tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas. En las anteriores condiciones, se impone la declaraci3n de nulidad del acto acusado, por haber infringido las normas en que deb3 fundarse y as3 se har3 en la parte resolutive de la presente providencia. Ahora bien, en sentencia de 6 de marzo de 2008, expediente 3536-04 con ponencia del Dr. GUSTAVO G3MEZ ARANGUREN, actor: Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali, en caso similar al presente, la Sala tom3 la decisi3n de modular la sentencia de nulidad en consideraci3n al comportamiento adoptado por el Sindicato durante el cese de labores, por considerar que una situaci3n marginal al derecho, resta juridicidad a los efectos derivados de la decisi3n anulatoria. El anterior no es el caso presente, teniendo en cuenta que examinado el expediente, no se encontr3 que los trabajadores se encontraran en una posici3n no protegida por el derecho que le restara juridicidad a los efectos derivados de la decisi3n anulatoria.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 29

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogot3, D.C., agosto veintiseis (26) de dos mil nueve (2009)

Radicaci3n n3mero: 11001-03-25-000-2003-00380-01(4236-03)

Actor: ASOCIACION DE EMPLEADOS Y TRABAJADORES DE METROSALUD

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

La Asociación de Empleados y Trabajadores de Metrosalud, a través de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demanda de esta Corporación la nulidad de la Resolución No. 000152 de febrero 28 de 2003, expedida por el Ministerio de la Protección Social.

Como hechos en que sustenta sus pretensiones señala:

El Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución No. 000152 del 28 de febrero de 2003 declaró la ilegalidad de los presuntos ceses parciales de actividades realizados por los funcionarios de METROSALUD.

La declaratoria de ilegalidad, se hizo por solicitud del gerente de la Empresa Social del Estado, mediante oficio del 20 de diciembre de 2002.

El presunto cese parcial consistió en una serie de jornadas de protesta realizadas en diferentes días, por lapsos no superiores a 4 horas, durante los cuales los trabajadores reclamaban su derecho a que se les reajustara el salario para el período fiscal 2002, en atención a que hasta ese momento no se les había reconocido ese derecho constitucional. Además, reclamaban por la falta de suministros hospitalarios, falta de medicamentos e incumplimiento en el pago de salarios.

El Ministerio de la Protección Social envió inspectores para que hicieran recorridos por las diferentes U.P.S.S. adscritas a METROSALUD a fin de comprobar el presunto cese de actividades.

En ninguna de las dependencias de METROSALUD se suspendió el servicio de urgencias, ni ninguna otra actividad que pudiera poner en mínimo riesgo la salud de los usuarios de dicha entidad. Tampoco se presentaron ni reportaron quejas ni reclamos por parte de los usuarios en relación con el movimiento de protesta.

La actividad realizada por los inspectores de trabajo se limitó a copiar las listas de ausencias entregados por los directores de las distintas U.P.S.S. donde se llevó a cabo el recorrido.

En la gran mayoría de los recorridos no se contó con la presencia de los representantes de los trabajadores pese a que estos se encontraban en sus respectivos sitios de trabajo.

En la resolución demandada no se presenta una individualización de las conductas y de las personas que presuntamente participaron en las jornadas, lo que hace imposible saber si efectivamente se configuró un cese de actividades.

El Ministerio de la Protección Social no citó a ningún trabajador para escuchar su versión de los hechos y de esta manera tomar una decisión respetuosa del derecho de contradicción y por tanto ajustada al debido proceso.

Normas violadas y concepto de la violación.-

- Constitución Política, artículos 29 y 37.

La Resolución demandada viola los derechos al debido proceso, al juez natural, la adecuada y suficiente motivación de la decisión administrativa y a la protesta pacífica.

Expresa la parte actora que el Ministerio de la Protección Social tenía la obligación, según lo ha expresado la Corte Constitucional, de oír a los trabajadores con el fin de garantizar la protección de sus derechos constitucionales, pues toda actuación administrativa debe ser el resultado de un proceso en el que la persona tenga la oportunidad de expresar sus opiniones, así como la de presentar las pruebas que demuestren su derecho con plena observancia de las formas procesales.

La entidad demandada se limitó a reproducir los informes de los inspectores, que se basan exclusivamente en los reportes entregados por los directores de Metrosalud, sin contar con los trabajadores que allí se encontraban y sin citar a descargos a los que supuestamente adelantaban el cese.

De otra parte, la declaratoria de ilegalidad desconoce el principio rector del juez natural, impidiendo que la decisión hubiera sido tomada de manera imparcial y justa.

La declaratoria de ilegalidad la hace una entidad del Estado, es decir, que en este caso concreto el Estado es juez y parte, lo que ha traído como consecuencia la permanente violación de las garantías procesales de aquellos trabajadores que tienen como empleador al Estado, configurándose un verdadero estado de cosas inconstitucional.

En la resolución demandada no se establecieron de manera clara e individualizada, las actividades que se suspendieron y procede a declarar la existencia de un cese parcial de actividades.

El acto acusado, viola el artículo 37 de la Constitución Política, que implica la posibilidad de que los trabajadores reclamen sus derechos laborales. No se puede equiparar huelga a protesta pacífica.

Contestación de la demanda.-

El Ministerio de la Protección Social se opone a la prosperidad de las pretensiones de la parte actora, por lo siguiente:

El artículo 450 señala que la suspensión colectiva del trabajo es ilegal tratándose de un servicio público.

En el presente caso no se puede hablar de huelga sino de paro y en el caso particular, se trata de empleados públicos, situaciones que generan los primeros aspectos de ilegalidad.

La huelga, como derecho, está precedida de unos pasos previos y para solucionar conflictos económicos o de interés, pero nunca para ejercer actos de fuerza como el paro, que ya no es un derecho porque se omiten los trámites previos y porque se trata de una medida de hecho.

En el caso bajo examen, el conflicto era al parecer, jurídico, el cual no se resuelve mediante la huelga y menos con el paro o cese de actividades, pues era el juez quien debía resolver sobre el incumplimiento del pacto.

Agrega que no es cierto que los trabajadores no hubieren tenido la oportunidad de ser escuchados, pues en las actas quedó la constancia de que se solicitó la participación de los trabajadores o miembros de los sindicatos y en muchas de ellas quedó la constancia de que en las dependencias no se encontró ninguno.

Manifiesta que según jurisprudencia del Consejo de Estado, los trabajadores pueden ejercer su derecho de defensa en sede jurisdiccional, pues el Ministerio se limita a ejercer sus atribuciones ante una petición formulada previamente y luego de verificar los hechos.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó la denegatoria de las pretensiones de la demanda, por considerar comprobado que el cese o paro parcial de actividades existió y que se respetaron los derechos de defensa y audiencia de los implicados en el mismo, por manera que la providencia del Ministerio de la Protección Social se ajusta a derecho y en modo alguno puede predicarse que vulnere la normatividad que ampara los derechos de los integrantes de la organización sindical demandante.

Para resolver, se

CONSIDERA

Antes de entrar al estudio del problema jurídico, es necesario hacer algunas consideraciones previas sobre el carácter que constitucional y legalmente se le ha dado a la prestación del servicio de salud.

Sobre la naturaleza de la atención en salud, la Constitución Política en el artículo 49, es clara en señalar que se trata de un servicio público a cargo del Estado y en el artículo 56, definió la definición de los servicios públicos esenciales al legislador.

Así, la Ley 100 de 1993, en el artículo 4º, definió como servicio público la seguridad social y en el inciso segundo expresó: “Este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud.”.

Ahora bien, para la prestación del servicio público de salud, la misma Ley, estructuró el Sistema de Seguridad Social Integral, conformado por las entidades públicas y privadas, dentro de las cuales están contempladas las Empresas Sociales del Estado, calidad que ostenta METROSALUD DE MEDELLÍN.

En consecuencia, la entidad para la que laboraban quienes intervinieron en el cese parcial de actividades, era una Empresa Social del Estado, que tiene a su cargo la prestación de un servicio público esencial, caso en el cual, la normatividad ha señalado su ilegalidad.

En efecto, el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, dispone que la suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los casos que allí señala y en lo que interesa para el proceso, en el literal a) expresa: “Cuando se trate de un servicio público”.

La anterior fue la consideración que tuvo en cuenta el Ministerio de la Protección Social al momento de declarar la ilegalidad de los ceses de actividades presentados en esa Entidad, a través de la Resolución No. 000152 del 28 de febrero de 2003, demandada en este proceso.

Considera la actora y a esto se reduce el problema jurídico que para la declaratoria de ilegalidad de un cese de actividades, es necesario que el Ministerio de la Protección, adelante un trámite previo en el que dé la oportunidad a los trabajadores de ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

Las normas del código laboral, no consagran un procedimiento especial. Simplemente, el artículo 451 dispone que la ilegalidad debe ser declarada administrativamente por el Ministerio del Trabajo.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Subsección ha sido enfática en señalar que el trámite abreviado que debe adelantar la autoridad encargada, no significa, en manera alguna, el desconocimiento de las reglas generales del procedimiento administrativo, que obliga a las autoridades a informar a los

afectados que en su contra se adelanta una actuación y por consiguiente a brindarles los mecanismos que el debido proceso establece.

En la providencia citada, al decidir un caso similar, se expresó:

El sumario trámite (artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo) no implica en manera alguna que la administración esté facultada para decidir sin que las partes interesadas tengan siquiera conocimiento de que se halla en curso una petición para que sea declarada la ilegalidad de un cese colectivo, pues aun cuando la norma referida nada dice sobre traslado alguno, lo cierto es que en ausencia de tal regulación por parte de la norma especial, imperioso resulta acudir a las normas generales del procedimiento administrativo que más se ajusten al caso, pues nada autoriza a la administración para obrar a espaldas del administrado, quien sin duda tiene todo el derecho de ser informado de que en su contra se adelanta una actuación.

Como lo ilustra el proceso son numerosos los datos que permiten a la Sala concluir el comportamiento irregular de la agrupación sindical durante los días en que ocurrió el cierre de las instalaciones de la empresa de servicios públicos de Cali dentro de su sede administrativa, llegando al extremo de crear la situación material que expresó un fenómeno de alteración del orden público obligando la intervención de la autoridad de policía. No obstante, el pensamiento de esta sala es que el comportamiento irregular de los ciudadanos, no habilita al Estado a través de sus órganos y agentes, para, apoyados en circunstancias anormales, proceder igualmente a quebrantar la vigencia real del ordenamiento jurídico, ignorando, por esa vía, su deber esencial de sometimiento a la ley, que no es otra cosa que el imperio de los derechos ciudadanos, bien en contexto individual, o en manifestaciones de amparo colectivo, conforme a las diversas estructuras de organización social.

La estabilidad de las instituciones jurídico-políticas, de donde viene la razón de autoridad, tiene su fuente en que la administración pública como instrumento visible del Estado, actúa en todo instante con pleno sometimiento a la Ley, sin que una eventual desobediencia al orden jurídico por terceros pueda justificarse en la posición marginal de aquellos, así que la prescindencia de las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico, pretextando el comportamiento de hecho de quien como persona jurídica o natural está obligado a obedecer parámetros legales, representa una posición jurídicamente insostenible, y desde luego, inhábil para soportar un juicio de legalidad favorable.

Lo anterior es apenas el lógico devenir del comportamiento del Estado que a través del ejercicio del poder y de la función de policía no queda habilitado para transgredir el

orden legal, pues el principio de legalidad es la base inmovible de la actividad pública.

La cesación de hecho en que incurrieron los trabajadores de EMCALI no enerva la juridicidad imperiosa en toda actuación pública, como tampoco lo hacen las conductas que pudieron constituir actos vandálicos, reprochables desde todo punto de vista, pero incapaces de purgar la vulneración del derecho de defensa en que incurrió la administración al omitir la citación del Sindicato, en los términos del artículo 14 del Código Contencioso Administrativo que prescribe la citación de terceros interesados, lo que hubiera sido suficiente, por cuanto es el ente sindical el llamado a representar los intereses de los trabajadores ante la administración y en vía jurisdiccional, conforme lo dispone los numerales 5º y 5º del artículo 373 del Ordenamiento Laboral.

Ha de aclararse que no es el procedimiento previo de verificación del cese lo que requería citación, pues resulta apenas lógico que se faculta a la administración para llegar intempestivamente, de manera que pueda constatar integralmente cuál es la situación que se vive en la empresa, diligencia para la cual lo estipulado era la exigencia de la presencia de un representante sindical. **La omisión que subraya la Sala está relacionada con el procedimiento que desencadena la petición de declaratoria de ilegalidad del cese o su inicio en forma oficiosa porque es aquí donde comienza la disquisición administrativa que culminará con una decisión que afecta a terceros.**

La Corte Constitucional, en sentencia C- 432 de 1996 tuvo oportunidad de pronunciarse en el mismo sentido. Razonó así:

“Según el actor, dentro del procedimiento que lleva a la declaración de la ilegalidad de la huelga, no se observa el derecho de defensa de los posibles afectados, debido a su carácter administrativo y no judicial.

Al respecto cabe anotar que las normas legales que fijan los parámetros que guían la decisión administrativa, consagran como requisito de legalidad de la misma el que se haya dado al particular la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, como se explicó arriba. En consecuencia, ya sea que la decisión de declarar ilegal una suspensión colectiva del trabajo se derive de una petición elevada en interés particular o de la actividad oficiosa de la administración, ésta siempre deberá consultar los intereses de las partes que pudieran resultar afectadas. Esta garantía, que implica la posibilidad del administrado de ser escuchado y de presentar pruebas que sustenten su reclamo, es suficiente para afirmar que dentro del procedimiento administrativo se ha otorgado el lugar debido al derecho de defensa.”

Es innegable que en este caso se vulneró el artículo 29 Superior, cuyo significado no puede coartarse sobre la base de la ausencia de norma específica para su garantía, pues es quien actúa en nombre del Estado el llamado a aplicar un criterio de interpretación sistemática que le permita discernir cuál es la norma que le habilita para cumplir válidamente con el procedimiento que se adelanta.

En este orden de ideas, la Sala estima que no es necesario detenerse en el examen de los demás argumentos de censura, dado que fluye la suficiente certeza para concluir la ilegalidad que afecta al acto acusado, impugnado en ésta causa, por consiguiente así habrá de declararse en la parte resolutive de ésta sentencia.¹

En el presente caso, el Ministerio de la Protección Social, quien tiene la competencia para la declaración de legalidad o ilegalidad de un cese de actividades, a través de sus Inspectores de Trabajo, procedió a verificar la información en relación con las circunstancias puestas en su conocimiento, para lo cual se trasladó a las diferentes Unidades Hospitalarias de METROSALUD, los días 26 de noviembre y 12, 13, 16, 17 y 18 de diciembre de 2002.

De cada una de esas visitas levantó un Acta en la cual dejó constancia de que se presentaba un cese parcial de actividades, sin embargo, extraña la Sala los presupuestos señalados en la jurisprudencia transcrita, en cuanto no se escuchó a los posibles afectados, transgrediendo con ello los postulados del artículo 29 de la Constitución Política sobre la garantía del debido proceso que envuelve tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas.

No bastaba, en consecuencia, como lo hizo la Entidad, con dejar constancia en el acta de las dependencias de cada unidad prestadora de servicios de salud que se encontraban funcionando, sino que han debido brindarse las garantías constitucionales y legales a quienes podían resultar afectados con la decisión que habría de tomar.

En las anteriores condiciones, se impone la declaración de nulidad del acto acusado, por haber infringido las normas en que debía fundarse y así se hará en la parte resolutive de la presente providencia.

¹ Sentencia de 6 de mayo de 2008. Actor: SINDICATO DE TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI. Ponente: Dr. GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN.

Ahora bien, en sentencia de 6 de marzo de 2008, expediente 3536-04 con ponencia del Dr. GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN, actor: Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali, en caso similar al presente, la Sala tomó la decisión de modular la sentencia de nulidad en consideración al comportamiento adoptado por el Sindicato durante el cese de labores, por considerar que una situación marginal al derecho, resta juridicidad a los efectos derivados de la decisión anulatoria.

El anterior no es el caso presente, teniendo en cuenta que examinado el expediente, no se encontró que los trabajadores se encontraran en una posición no protegida por el derecho que le restara juridicidad a los efectos derivados de la decisión anulatoria.

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

F A L L A

DECLÁRASE LA NULIDAD de la Resolución No. 000152 del 28 de febrero de 2003, expedida por el Ministerio de la Protección Social, por medio de la cual declaró la ilegalidad de los ceses de actividades realizados por empleados de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO – METROSALUD.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada, **ARCHÍVESE** el expediente.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO