

**ACTO DE DECLARATORIA DE ILEGALIDAD DE DE CESE DE ACTIVIDADES-  
Acto de contenido particular. Acción de nulidad y restablecimiento.  
Procedencia.**

La Resolución en cuestión es un acto administrativo de contenido particular y concreto, toda vez, que al declarar la Administración la ilegalidad del cese de actividades de los trabajadores, hizo surgir para TELEBUCARAMANGA la consecuencia jurídica dispuesta por el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, en virtud de la cual, la Empresa quedaba en libertad de despedir a los trabajadores que persistieran en el paro, dando por terminados sus contratos de trabajo por justa causa, sin indemnización alguna. La trascendencia de tal declaración explica, que el artículo 451 del mismo Estatuto, establece que *“la providencia respectiva deberá cumplirse inmediatamente y contra ella sólo procederán las acciones pertinentes ante el Consejo de Estado”*; de tal manera, que la declaración administrativa juega su papel jurídico en favor de la Empresa, desde el momento mismo de su comunicación y sólo puede ser discutida ante los jueces. Es claro entonces, que en el acto acusado, no se encuentra ningún supuesto de situaciones generales y abstractas, que posibilite solo controvertir su legalidad por vía de la acción de nulidad. Precisa la Sala que si bien es cierto, el Juez se encuentra en la obligación de conocer la demanda en los términos en que la formule el interesado, bajo el entendido que su contenido observe plenamente la norma sustancial y procedimental aplicable al caso, siendo éste último a quien corresponde inequívocamente expresar los términos en que hará valer sus derechos dentro del contradictorio que propone; no resulta válido desestimar aspectos sustanciales del libelo introductorio, como el restablecimiento que se presentaría en este caso, como tampoco, atribuir a su contexto aspectos que trasciendan la órbita de lo reclamado so pretexto de interpretarla, salvo aquellos eventos en que sea necesario en aplicación de las prescripciones contenidas en el artículo 86 del Código de Procedimiento Civil y en el artículo 228 de la Constitución Política.

**ACTOS DE CONTENIDO PARTICULAR- Acción de nulidad. Procedencia cuando conlleve interés para la comunidad o un interés colectivo o comunitario/ CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO- Regulación Normativa.**

Y no obstante que la Jurisprudencia ha sido reiterada en el sentido de manifestar, que cuando se está en presencia de actos creadores de situaciones jurídicas particulares, es procedente controvertir su legalidad por vía de la acción de simple nulidad “cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto por afectar de manera grave y evidente el orden público, social o económico...” o “...cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario... con incidencia trascendental e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de Colombianos”; lo cierto es, que tales eventos no tienen ocurrencia en la presente litis.

**DERECHO A LA HUELGA -Prohibición en servicios públicos esenciales**

En atención a la nueva concepción de nuestro País como un Estado Social de Derecho, se redefinió sin lugar a dudas, el derecho constitucional de la huelga, limitando la excepción a los servicios públicos **esenciales**, de manera que la garantía constitucional adquiriera el mayor rasgo de integridad posible, cuyo límite

habría de ser sólo aquel que por razones de interés social lo hiciera justificable .Es así como el artículo 56 de la Carta Magna consagra un principio general y una limitación al mismo, pues de un lado, garantiza el derecho a la huelga y de otro, señala que éste derecho no está constitucionalmente garantizado en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, porque esta debe ejercerse dentro del presupuesto del marco jurídico invocado por el Preámbulo atendiendo a la prevalencia del interés general y bajo el entendimiento de que todo derecho tiene deberes correlativos.

**SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES- Definición/DECLARATORIA DE HUELGA- Procedimiento/ CESE DE ACTIVIDADES- Acto de Fuerza. I legalidad/ SERVICIO DE TELEFONIA-Servicio público fundamental.**

En atención a la nueva concepción de nuestro País como un Estado Social de Derecho, se redefinió sin lugar a dudas, el derecho constitucional de la huelga, limitando la excepción a los servicios públicos **esenciales**, de manera que la garantía constitucional adquiriera el mayor rasgo de integridad posible, cuyo límite habría de ser sólo aquel que por razones de interés social lo hiciera justificable. Es así como el artículo 56 de la Carta Magna consagra un principio general y una limitación al mismo, pues de un lado, garantiza el derecho a la huelga y de otro, señala que éste derecho no está constitucionalmente garantizado en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, porque esta debe ejercerse dentro del presupuesto del marco jurídico invocado por el Preámbulo, atendiendo a la prevalencia del interés general y bajo el entendimiento de que todo derecho tiene deberes correlativos. Es evidente que la facultad que le otorgó la Carta Política al Legislador para definir los servicios públicos esenciales, debe interpretarse a través del estudio sistemático de la normativa que regula la materia, de manera que permita la comprensión del real sentido que involucra el concepto de esencialidad, como aquel que se extiende a aquellos servicios cuya carencia compromete el bienestar común en términos de fundamentalidad, por tratarse de la atención de necesidades básicas, consustanciales al individuo y la sociedad actual. Y es así, como las previsiones legales contenidas en los artículos 430 y 450 numeral 1º literal a) del Código Sustantivo del Trabajo, en consonancia con la Carta Magna, prohíben la huelga y las suspensiones colectivas de trabajo en los servicios públicos esenciales. Debe tenerse en cuenta, que en lo que a la huelga concierne, de conformidad con lo dispuesto en el Título II del Código Sustantivo del Trabajo, artículos 429 y siguientes, se encuentra precedida de pasos previos o diferente etapas, tales como: la denuncia de la convención colectiva, el arreglo directo y si no existe acuerdo sobre los puntos de inconformidad relacionados con el conflicto económico o de interés, tiene lugar la declaratoria de la misma. De suerte que, en tratándose de el cese de actividades o paro colectivo de trabajo, que son actos de fuerza realizados de manera intempestiva por los trabajadores, otro ha de ser el tratamiento jurídico, en tanto que se omiten los trámites previos, por ser una medida de hecho, que encuentra su regulación en los artículos 450 y siguientes del Estatuto Laboral, de donde se colige que su legalidad se ata a los supuestos que no se encuentran contemplados en este artículo. Con lo anterior se tiene, que no le asiste razón al Sindicato actor cuando fundamenta su demanda en las normas que regulan el derecho a la huelga, porque el presente litigio versa sobre un cese de actividades en la prestación de un servicio público fundamental, como es el de la telefonía.

**ACTO ADMINISTRATIVO-Definición/ CIRCULARES- Clasificación. Circulares de Servicio. Circulares Informativas.**

El acto administrativo es aquella declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa, capaz de producir efectos jurídicos; no todos los actos emitidos por el Ministerio de la Protección Social revisten este carácter; es así, como no todas las circulares que el Ministerio en mención profiere, contienen conductas voluntarias de la Administración capaces de producir efectos jurídicos. Pues bien, tal como lo ha señalado la jurisprudencia la Administración utiliza el vocablo “circular” en dos de sus acepciones: como orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos, que también puede cobijar a los particulares, cuando desarrollan actividades sujetas a la inspección y vigilancia del Estado, que es la que corresponde a **circular de servicio** Y como cada una de las cartas o avisos iguales dirigidos a un determinado sector o grupo de personas públicas o privadas interesadas en el asunto informado, que es la que se denomina **circular informativa**. Se establece entonces, que la Circular No. 019 de 30 mayo de 1991, se inscribe en la segunda modalidad, si se tiene en cuenta que en la misma se informa a los “directores generales, regionales del trabajo, jefes de división, sección, inspectores de trabajo de todo el País y Alcaldes Municipales”, sobre el proceso de verificación de ceses colectivos de actividades, en el sentido de que el Acta de verificación del cese de actividades, que hace posible la declaratoria de ilegalidad del mismo, es aquella que permite la participación de representantes o voceros de empleadores y trabajadores, y es para dicho efecto, que informa los lineamientos mínimos que deben observar los funcionarios al verificar los ceses de actividades en relación con dicha participación, sin que impida “la toma de decisiones administrativas correspondientes cuando los mismos se hallen debidamente comprobados o su realización resulte ostensible”. Se establece entonces, que la Circular No. 019 de 30 mayo de 1991, se inscribe en la segunda modalidad, si se tiene en cuenta que en la misma se informa a los “*directores generales, regionales del trabajo, jefes de división, sección, inspectores de trabajo de todo el País y Alcaldes Municipales*”, sobre el proceso de verificación de ceses colectivos de actividades, en el sentido de que el Acta de verificación del cese de actividades, que hace posible la declaratoria de ilegalidad del mismo, es aquella que permite la participación de representantes o voceros de empleadores y trabajadores, y es para dicho efecto, que informa los lineamientos mínimos que deben observar los funcionarios al verificar los ceses de actividades en relación con dicha participación, sin que impida “la toma de decisiones administrativas correspondientes cuando los mismos se hallen debidamente comprobados o su realización resulte ostensible”.

### **CESE DE ACTIVIDADES –Declaración de ilegalidad/ DEBIDO PROCESO- No vulneración por declaración del cese de actividades.**

En efecto, aparece el Acta de 22 de enero de 2003, en la que consta que para acreditar la existencia del cese de actividades, se comisionó a la Inspectora de Trabajo, quien se hizo presente en las instalaciones de “*La Rosita*” de la Empresa TELEBUCARAMANGA a las 4:40 de la tarde, donde fue atendida por el Gerente Encargado de dicha Empresa y el Director de la Zona Norte, “siendo invitado el sindicato para que participara en la presente constatación y manifestaron que no participarían en la misma...”, y una vez recorridas las instalaciones, la funcionaria pudo *constatar* el personal que se encontraba en sus puestos de trabajo, para establecer “... que existe por parte de los trabajadores un cese parcial de actividades de los funcionarios operativos”. También se aprecia que el 24 de enero de 2003, la Inspectora de Trabajo verificó el cese de actividades a las 3:00 de la tarde, en las instalaciones de la Empresa ubicadas en la calle 36 No. 14-71, quien en compañía de la Subgerente y el Secretario General Encargado ingresó a

las instalaciones de la Empresa y solicitó a una persona perteneciente a la junta directiva del Sindicato que asistiera a la diligencia, quien se negó a atenderla porque manifestó que estaba en una reunión. Luego de dejar constancia de los trabajadores que se encontraban laborando en la planta y de finalizar el recorrido, la funcionaria concluyó que había cese de actividades de manera parcial..Se colige entonces, sin lugar a dudas, que algunos trabajadores de TELEBUCARAMANGA, suspendieron su actividad laboral de manera intempestiva, sin poder hacerlo válidamente, porque el Legislador no permite esta clase de conductas en los servicios públicos esenciales; por tanto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo el Ministerio del ramo podía declarar su ilegalidad, como en efecto lo hizo por medio del acto acusado. Advirtiendo además, que no resulta ser válido el argumento del Sindicato demandante en el sentido de que las jornadas obedecieron a la realización de asambleas informativas, pues debe señalarse que en la legislación no existe disposición alguna, que permita a los trabajadores suspender sus servicios a fin de concurrir a informativos sindicales o que consagre como un derecho de aquellos, acudir cuando a bien lo tengan a reuniones sindicales, con menoscabo de la prestación oportuna y adecuada del servicio que se les ha encomendado. Con lo anterior, observa la Sala que no le asiste razón a la Procuradora Delegada ante la Corporación, cuando asiente en la declaratoria de nulidad del acto acusado, con fundamento en que no se cumplió la verificación del cese de actividades de la forma como lo exige la Circular 019 de 1991 y que en consecuencia se produjo la violación al debido proceso; pues, no puede argumentarse válidamente la vulneración de dicho principio, cuando la suspensión de las actividades por parte de los trabajadores era a todas luces ilegal y su declaratoria de ilegalidad se produjo con apego a lo establecido en la ley y no conforme a lo dispuesto por una Circular que solo obedece a un propósito informativo, de la que no se infiere una clara voluntad o propósito del Ministerio de producir efectos jurídicos, en la medida en que no crea ni extingue o modifica situación jurídica alguna y que carece de carácter coercitivo o imperativo, porque no existe en ella disposición que la haga obligatoria ni que prevea sanciones por su inobservancia.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

Bogotá D.C., diez y nueve (19) de junio de dos mil ocho (2008)

#### **EXTRACTO JURISPRUDENCIAL – NUEVA LEGISLACIÓN.**

“En efecto, aparece el Acta de 22 de enero de 2003, en la que consta que para acreditar la existencia del cese de actividades, se comisionó a la Inspectoría de Trabajo, quien se hizo presente en dos de las instalaciones de la Empresa TELEBUCARAMANGA, donde se constató que existía por parte de los trabajadores un cese parcial de actividades de los funcionarios operativos, siendo invitado en cada oportunidad el sindicato para que participara en la respectiva constatación frente a lo cual manifestaron su negativa.

Acreditado que algunos trabajadores suspendieron su actividad laboral de manera intempestiva, sin poder hacerlo válidamente, porque el Legislador no permite esta clase de conductas en los servicios públicos esenciales, en virtud de lo dispuesto por el artículo 451 del CTS., se podía declarar su ilegalidad. Por tanto, no le asiste razón al Ministerio Público, cuando asiente en la declaratoria de nulidad del acto acusado, con fundamento en que no se cumplió la verificación del cese de actividades de la forma como lo exige la Circular 019 de 1991 y que en consecuencia se produjo la violación al debido proceso, cuando la declaratoria de ilegalidad por suspensión de las actividades se produjo acorde a lo establecido en la ley y no conforme a lo dispuesto por una Circular de carácter informativo, de la que no se infiere una clara voluntad de producir efectos jurídicos, en la medida en que no crea ni extingue o modifica situación jurídica alguna y que carece de carácter coercitivo o imperativo.”

**Radicación número: 11001-03-25-000-2003-00229-01(1502-03)**

**Actor: UNION SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS TELECOMUNICACIONES DE COLOMBIA - USTC-**

**Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL**

AUTORIDADES NACIONALES

- F A L L O -

Conoce la Sala en única instancia del proceso de nulidad instaurado por la UNIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS TELECOMUNICACIONES DE COLOMBIA -USTC- contra el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

### **ANTECEDENTES**

En ejercicio de la Acción de Nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la UNIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS TELECOMUNICACIONES DE COLOMBIA -USTC-, por medio de su representante legal solicitó, con petición de suspensión provisional, la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 000841 de 14 de abril de 2003, suscrita por el Ministro de la Protección Social, *“Por la cual se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos ceses de actividades”*, que tuvieron ocurrencia por parte de los trabajadores de la Empresa de TELECOMUNICACIONES DE

BUCARAMANGA S.A. E.S.P. - TELEBUCARAMANGA -, los días 22 y 24 de enero de 2003, en las instalaciones de dicha Empresa.

El Sindicato demandante indicó, que los días 22 y 24 de enero de 2003, en horas de la tarde, por un espacio de 40 minutos, se realizaron dos asambleas informativas, sobre violaciones a la convención colectiva de trabajo suscrita entre la Empresa TELEBUCARAMANGA y el sindicato USTC, previo aviso a aquella y a las autoridades policivas, frente a las instalaciones de la misma. Además, la Empresa, por conducto de su Representante Legal, solicitó la presencia del Inspector de Trabajo de Bucaramanga, para que constatará la realización de dichas asambleas informativas.

Los Inspectores de Trabajo adscritos a la División de Trabajo y Empleo de la Dirección Territorial de Santander del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, levantaron Actas de Constatación, en las que consignaron el tiempo en que se desarrollaron las asambleas informativas, considerándolas como ceses de actividades parciales, pero sin relacionar las circunstancias de hecho, ni los trabajadores presuntamente ausentes del sitio de trabajo, pretermitiendo con ello, el trámite para la constatación de ceses de actividades, previsto en la Circular 019 del 30 de mayo de 1991, proferida por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Arguyó que el Ministerio de la Protección Social con fundamento en las aludidas Actas de Constatación y sin la audiencia del Sindicato USTC, expidió la Resolución acusada; acto administrativo en contra del cual el Sindicato, interpuso recurso de reposición, que fue rechazado por improcedente, en atención a que dicha Resolución, es un acto de ejecución de cumplimiento inmediato, según lo dispone el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo.

Manifestó que TELEBUCARAMANGA, sin acudir previamente al trámite previsto en el Decreto 2164 de 1959, en las Resoluciones 1064 de 1969, 1091 de 1959 y en el artículo 6° de la Resolución 0342 de 1977, para establecer la presunta responsabilidad y participación activa individual en cada caso, procedió a dar por terminados los contratos de trabajo individuales de todos los miembros de la Junta Directiva y Subdirectiva del Sindicato.

Expuso que el Gobierno Nacional venía preparando la supresión y liquidación de TELECOM, para crear la Empresa de servicios públicos domiciliarios COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., que absorbería las empresas de Telecomunicaciones Regionales Tele asociadas, como es el caso de TELEBUCARAMANGA.

Para lograr la reestructuración y liquidación de TELEBUCARAMANGA, era necesario liquidar la asociación sindical y fue por ello que utilizó el argumento fútil de que su junta directiva había participado activamente en ceses parciales de actividades, para así, sin acudir a juicios de levantamiento de fuero sindical, proceder a eliminar, por vía de liquidación y cambio del régimen administrativo, las prerrogativas extralegales, consagradas en la convención colectiva de trabajo suscrita entre TELEBUCARAMANGA, antes EMPRESAS PUBLICAS DE BUCARAMANGA, y su sindicato que agrupa la mayoría de sus trabajadores.

Por último, sostuvo que el móvil oculto, para la expedición del acto acusado, lo constituye la necesidad de liquidar y reestructurar la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios TELEBUCARAMANGA, para establecer nuevas condiciones de empleo, con la desmejora de las actuales y con el desmonte de los beneficios establecidos en las convenciones colectivas de trabajo y la suscripción de nuevos contratos de trabajo con sus trabajadores, sin sustitución patronal, regidos por la Ley 789 de 2002.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN**

Citó como normas violadas el Preámbulo y los artículos 2°, 25, 29, 39 y 209 de la Constitución Nacional; artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo; Decreto 2164 de 1959; Resolución 1064 de 1959 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; artículo 52 de la Ley 489 de 1998; Circular 019 de 30 de mayo de 1991 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre constatación de ceses de actividades.

Argumentó que el acto acusado constituye una violación al derecho de defensa, al debido proceso y al principio de la presunción de inocencia, porque se expidió sin dar cumplimiento al procedimiento previsto por la Circular 019 de 30 de mayo de 1991 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que señala cuál debe ser el

trámite para verificar los presuntos ceses colectivos de actividades; lo que conlleva además a la violación del artículo 29 Constitucional.

Replicó que las Actas de Constatación de cese de actividades adolecen de vicios de trámite en su formación, en razón a que no se otorgó a los Representantes del Sindicato, la oportunidad de ser escuchados en el trámite de dichos documentos; con lo que se tiene que la Resolución demandada, además de ser extemporánea, puesto que fue expedida tres meses después de ocurrido el presunto cese de actividades, fue irregularmente emitida, con desvío de poder y falsa motivación y con vulneración de otros derechos de estirpe constitucional, tales como los de libre asociación sindical y el de negociación colectiva.

Sostuvo que la calificación como paro ilegal, de una reunión de protesta sindical de los trabajadores de TELEBUCARAMANGA, sin contar con la audiencia del Sindicato afectado, lo ubica en un estado de indefensión constitucional, toda vez, que la garantía del artículo 29 de la Carta Política, radica en el principio de contradicción, de tal modo que los contendientes en posición de igualdad, dispongan de las mismas oportunidades para alegar y probar cuanto estimaren conveniente con miras al reconocimiento judicial de sus tesis.

Advirtió que el acto acusado no tiene características de publicidad, en tanto que su motivación no fue suficiente, seria y real, además de que atenta contra los derechos al trabajo en condiciones justas y dignas, a la libertad sindical y a la negociación de los trabajadores de TELEBUCARAMANGA, quienes estaban comprometidos en un conflicto laboral por violación sistemática de la convención colectiva de trabajo, ante el reiterado incumplimiento de las obligaciones laborales convencionales por parte de esa Empresa.

Señaló que el derecho de huelga imputable al empleador por el incumplimiento de las obligaciones laborales convencionales contractuales de los trabajadores sindicalizados, amparado por los artículos 56 Superior y 429 del Código Sustantivo del Trabajo, no sólo es un mecanismo de presión legítima para obtener el mejoramiento de las condiciones laborales, sino que permite exigir del empleador incumplido el acatamiento de sus obligaciones.

Indicó que los procesos de privatización, transformación y reestructuración de entidades públicas y las consecuentes sustituciones patronales, solo pueden ser

adelantadas con fundamento en el respeto a la dignidad de los trabajadores, a su estabilidad y a sus derechos irrenunciables, que deben permanecer incólumes en el curso de los procesos de transformación empresarial, sin que la entidad transformada o privatizada pueda utilizar como excusa, para el atropello de esos derechos, dichos procesos de privatización o transformación, en los que el respeto a los derechos humanos y el acatamiento a los principios rectores del Estado de Derecho son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades abocadas a los mismos.

Adujo que el acto acusado, fue expedido en forma irregular con desviación de poder y falsa motivación, desconociendo la obligación pública de la protección al trabajo, porque la Administración abusó de su competencia para declarar como ilegal un cese de actividades que en realidad fue una asamblea informativa sindical de USTC en Bucaramanga, con ocasión de las violaciones sistemáticas a las cláusulas de la convención colectiva de trabajo.

Manifestó que si bien es cierto, en virtud del artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo, la Administración se encuentra facultada para calificar como ilegal el cese de actividades en las empresas prestadoras de servicios públicos esenciales, también lo es, que tal potestad no puede ser utilizada como excusa para eliminar la resistencia sindical contra las medidas de adelantar retiros de personal, so pretexto de la reestructuración o racionalización de los costos laborales de la empresa, con el único objeto de retirar a los más connotados dirigentes y activistas sindicales, violando de contera el derecho de asociación sindical en su más amplia acepción.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**La Empresa de Telecomunicaciones de Bucaramanga S.A. E.S.P. - Telebucaramanga,** en condición de interviniente, mediante apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Señaló, que para la expedición del acto acusado se observó el numeral 1° del artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo, en razón a que se presentaron las circunstancias previstas en el literal a) del numeral 1° del artículo 65 de la Ley 50 de 1990, que subrogó el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, en

concordancia con los artículos 1° y 4° de la Ley 142 de 1994 y el artículo 56 de la Carta Política, para concluir que existiendo una suspensión colectiva de trabajo ilegal, por parte de los trabajadores de TELEBUCARAMANGA y siendo prestadora de un servicio público esencial, se debía acudir a la autoridad administrativa en la materia para que con fundamento en los hechos consignados y verificados en las Actas de Constatación de cese de actividades, dicho cese se declarara ilegal.

Manifestó que no entiende cómo la actora pretende afirmar que el acto demandado fue expedido en forma irregular, pretendiendo hacer creer que existió falsa motivación y desviación de poder; si es cierto que el cese de actividades tuvo ocurrencia y que el inspector de trabajo realizó las constataciones correspondientes, verificando quiénes eran las personas que se encontraban laborando, con el objeto de determinar aquellas que no lo estaban haciendo. Con todo ello, es evidente que no se presentó la vulneración a los derechos de defensa, del debido proceso y de audiencia, máxime si se tiene en cuenta que a cada uno de los implicados, se le adelantó proceso disciplinario a fin de que pudieran ejercer el derecho de defensa y de contradicción.

**El Ministerio de la Protección Social**, se opuso a la declaratoria de prosperidad de las pretensiones. Al efecto adujo, que el acto administrativo demandado fue expedido en ejercicio de la función de policía radicada en la Administración, que se encuentra sujeta a control jurisdiccional.

Advirtió que de conformidad con el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo y el Decreto 1469 de 1978, es clara la función que le corresponde al Ministerio para declarar administrativamente la ilegalidad de una suspensión o paro colectivo de trabajo. Además, de acuerdo con el artículo 430 del Estatuto Laboral, está prohibida la huelga en los servicios públicos domiciliarios, entre los que está contemplada la telefonía fija básica conmutada, de acuerdo con lo establecido por el artículo 1° de la Ley 142 de 1994.

Señaló que no se vulneró el debido proceso ni el derecho de defensa, porque los ceses de actividades fueron constatados por la autoridad competente, dándole oportunidad a un miembro del sindicato para atender la diligencia con los funcionarios del Ministerio, situación que fue rechazada.

Indicó que la demandante no logró probar la desviación de poder, en tanto que el acto acusado se profirió por el Ministerio dentro del marco de sus competencias y con apego al procedimiento señalado en la ley, y la falsa motivación carece de argumentos sólidos, porque de conformidad con el acervo probatorio existen todos los elementos necesarios para su expedición.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La Unión Sindical de Trabajadores de las Telecomunicaciones**, reitera los argumentos expuestos en el escrito introductorio y enfatiza en los requisitos que debe cumplir la diligencia de cese de actividades, de que da cuenta la Circular 019 de 30 de mayo de 1991, constituyendo violación al derecho de defensa la omisión de alguno de ellos.

Aduce que de alguna manera los trabajadores de la USTC, en el libre ejercicio del derecho fundamental de asociación y libertad sindical, convocaron a una asamblea informativa para comunicar a sus afiliados acerca de las condiciones laborales y la conducta de la empleadora, que se negaba a dar cumplimiento a las obligaciones convencionales, pero la Resolución acusada en una abierta desviación de poder, declaró la ilegalidad de un cese colectivo de labores, que nunca fue constatado en los términos y con el rigor que demanda la Ley.

**El Ministerio de la Protección Social**, se limita a transcribir el texto de la contestación de demanda.

**El Ministerio Público.** La Procuradora Segunda Delegada ante esta Corporación manifiesta, que debe ser declarada la nulidad del acto acusado, si se tiene en cuenta, que una vez revisadas las Actas levantadas por los funcionarios del Ministerio, se observa que no se verificó quiénes estaban participando en el cese de actividades, tampoco se identificó cuáles centros de trabajo se encontraban en paro, dejando solamente la constancia de que el cese era parcial, y tampoco se señalaron los integrantes de la asociación sindical que manifestaron que no podían acudir al recorrido; todo lo cual, contraría la Circular 019 de 1991.

Si bien es cierto, que el servicio público prestado por TELEBUCARAMANGA es de aquellos que se considera como esencial por el Legislador, no se debe pasar por inadvertido que la constatación de la suspensión de actividades, está enmarcada dentro de un procedimiento administrativo, que se caracteriza por garantizar el debido proceso con audiencia de las partes que intervienen en la correspondiente suspensión de actividades.

Resalta que nuevamente el Gobierno está incumpliendo las recomendaciones de la OIT, respecto a que la calificación de ilegalidad de la huelga la efectúe un tercero imparcial, pues como está contemplada la competencia en nuestra legislación, se está privando a los trabajadores de la garantía de tener acceso a que alguien que no tenga interés directo en tal declaratoria, sea el que verifique el conflicto entre éstos y su empleador y decida sobre la conformidad de la huelga con su regulación legal; pues no hay certeza de la imparcialidad del calificador, máxime, si se trata de un caso como el presente en el que el Estado es dueño de las empresas en conflicto.

## **CONSIDERACIONES**

El actor solicita en la demanda la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 000841 de 14 de abril de 2003, suscrita por el Ministro de la Protección Social, *“Por la cual se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos ceses de actividades”*, que tuvieron lugar los días 22 y 24 de enero de 2003, por parte de los trabajadores de la Empresa de TELECOMUNICACIONES DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P.-TELEBUCARAMANGA.

El problema jurídico radica en determinar, si el Ministerio de la Protección Social, cuando declaró la ilegalidad del cese de actividades, en la Resolución acusada, pretermitió el trámite dispuesto por la Circular No. 019 de 30 de mayo de 1991 expedida por dicho Ministerio y con ello desconoció el debido proceso a los miembros de la UNIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS

TELECOMUNICACIONES DE COLOMBIA -USTC-, por incurrir en falsa motivación, desvió de poder y expedición irregular del acto acusado.

## **CUESTIÓN PREVIA**

Estima la Sala, que inicialmente se debe determinar si la acción de simple nulidad invocada por el Sindicato demandante, es la procedente para resolver de fondo el asunto, o si por el contrario, debió ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esta problemática encuentra solución abordando el análisis de la naturaleza del acto sometido a controversia: la Resolución No. 000841 de 14 de abril de 2003, suscrita por el Ministro de la Protección Social, *“Por la cual se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos ceses de actividades”*.

Pues bien, sin lugar a dudas, como en anteriores oportunidades lo consideró la Sección <sup>1</sup>, la Resolución en cuestión es un acto administrativo de contenido particular y concreto, toda vez, que al declarar la Administración la ilegalidad del cese de actividades de los trabajadores, hizo surgir para TELEBUCARAMANGA la consecuencia jurídica dispuesta por el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, en virtud de la cual, la Empresa quedaba en libertad de despedir a los trabajadores que persistieran en el paro, dando por terminados sus contratos de trabajo por justa causa, sin indemnización alguna.

La trascendencia de tal declaración explica, que el artículo 451 del mismo Estatuto, establece que *“la providencia respectiva deberá cumplirse inmediatamente y contra ella sólo procederán las acciones pertinentes ante el Consejo de Estado”*; de tal manera, que la declaración administrativa juega su papel jurídico en favor de la Empresa, desde el momento mismo de su comunicación y sólo puede ser discutida ante los jueces. Es claro entonces, que en el acto acusado, no se encuentra ningún supuesto de situaciones generales y abstractas, que posibilite solo controvertir su legalidad por vía de la acción de nulidad.

---

<sup>1</sup> Sentencias de 27 de julio de 1994. Expediente 5375. Consejera Ponente Dra. Dolly Pedraza de Arenas y de 3 de noviembre de 2005. Expediente 3579-01. Consejero Ponente Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.

Y no obstante que la Jurisprudencia <sup>2</sup> ha sido reiterada en el sentido de manifestar, que cuando se está en presencia de actos creadores de situaciones jurídicas particulares, es procedente controvertir su legalidad por vía de la acción de simple nulidad *“cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto por afectar de manera grave y evidente el orden público, social o económico...”* o *“...cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario... con incidencia trascendental e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de Colombianos”*; lo cierto es, que tales eventos no tienen ocurrencia en la presente litis.

Precisa la Sala que si bien es cierto, el Juez se encuentra en la obligación de conocer la demanda en los términos en que la formule el interesado, bajo el entendido que su contenido observe plenamente la norma sustancial y procedimental aplicable al caso, siendo éste último a quien corresponde inequívocamente expresar los términos en que hará valer sus derechos dentro del contradictorio que propone; no resulta válido desestimar aspectos sustanciales del libelo introductorio, como el restablecimiento que se presentaría en este caso, como tampoco, atribuir a su contexto aspectos que trasciendan la órbita de lo reclamado so pretexto de interpretarla, salvo aquellos eventos en que sea necesario en aplicación de las prescripciones contenidas en el artículo 86 del Código de Procedimiento Civil <sup>3</sup> y en el artículo 228 de la Constitución Política <sup>4</sup>.

Se tiene entonces, que al ser demandada dentro de la presente acción, la nulidad de un acto de carácter particular y concreto, no resultó ser acertada la escogencia de la acción por parte del Sindicato actor, en la medida en que debió hacer uso del contencioso de anulación subjetivo, en atención a que por la naturaleza del acto

---

<sup>2</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sentencia de 15 de mayo de 2007. Consejera Ponente Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, en la que se cita providencia de la Corporación que se pronunció en torno a la Sentencia C- 426 de 29 de mayo de 2002, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: *“Declarar EXEQUIBLE el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia”*.

<sup>3</sup> **Artículo 86.** *“Admisión de la demanda y adecuación de trámite. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales, y le dará el trámite que legalmente le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada”*.

<sup>4</sup> **Artículo 228.** *“La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial”*.

acusado es viable acumular al contencioso de nulidad las pretensiones de restablecimiento.

Teniendo en cuenta que el acto administrativo acusado fue expedido el 14 de abril de 2003 y que la demanda fue presentada ante la Corporación el 26 de junio de 2003, es decir, dentro del término de caducidad de que trata el numeral 2° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y en atención a lo expuesto en precedencia, es que se abordará el estudio de la presente litis bajo las directrices que rigen la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta además, la regla de competencia que radica su conocimiento en esta Corporación en única instancia, de conformidad con lo establecido por el numeral 2° del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo <sup>5</sup> y en atención a lo dispuesto por el numeral 1° del artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo <sup>6</sup>.

## **REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO**

Advierte la Sala que resulta indispensable señalar la normativa que regula los conflictos colectivos de trabajo.

La Carta Política en su artículo 56, consagra la institución del derecho de huelga en los siguientes términos:

***“Art. 56. Derecho de huelga. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales, definidos por el legislador.***

*La ley reglamentará este derecho.*

*Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y*

---

<sup>5</sup> **Art. 128 modificado Decreto 597 de 1988, artículo 2° modificado Ley 446 de 1998, artículo 36.** “El Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 2°) De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los de carácter laboral. No obstante, las controversias sobre los actos de declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga son competencia del Consejo de Estado en única instancia”.

<sup>6</sup> **Art. 451.** “Declaratoria de ilegalidad: 1°) La ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada administrativamente por el Ministerio del Trabajo. La providencia respectiva deberá cumplirse inmediatamente, y contra ella sólo procederán las acciones pertinentes ante el Consejo de Estado”.

*concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”.*

Por su parte, el Código Sustantivo del Trabajo define y precisa la institución de la huelga en varias de sus disposiciones, una de ellas, es el artículo 429, que prescribe:

**“ARTICULO 429. DEFINICION DE HUELGA.** *Se entiende por huelga la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus empleadores y previos los trámites establecidos en el presente título”.*

El artículo 430 del mismo Código, modificado por el artículo 1º del Decreto 753 de 1956, con relación a la prohibición de la huelga en los servicios públicos, preceptúa:

**“Art. 430. PROHIBICIÓN DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** *De conformidad con la Constitución Nacional, está **prohibida la huelga en los servicios públicos.***

*Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.*

*Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:*

- a) Las que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público;*
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;*
- c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;*
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;*
- e) Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;*
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;*
- g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal;*

*h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno”.*

Al tiempo, el artículo 450 del Estatuto Laboral, modificado por el artículo 65 de la Ley 50 de 1990, dispone los eventos en los que la suspensión colectiva de trabajo es ilegal, así:

**“Art. 450. Casos de ilegalidad y sanciones:**

*1º) La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:*

*a) Cuando se trate de un servicio público;*

*...”.*

Además, el artículo 451 ibídem, dispone:

**“Art. 451. Declaratoria de ilegalidad:**

*1º) La ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada administrativamente por el Ministerio del Trabajo. La providencia respectiva deberá cumplirse inmediatamente, y contra ella sólo procederán las acciones pertinentes ante el Consejo de Estado.*

*(...)”.*

De otro lado, la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, en su artículo 1º, estableció:

**“ARTÍCULO 1º. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY.** *Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”.*

Y en su artículo 4º, preceptuó:

**ARTÍCULO 4o. SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES.** *Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales.*

## **HUELGA Y CESE DE ACTIVIDADES EN SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES**

El derecho de huelga junto con el derecho de asociación sindical <sup>7</sup> y las diversas formas de negociación colectiva <sup>8</sup>, se constituyen en el soporte sobre el cual se edifica el derecho colectivo del trabajo, que busca equilibrar las relaciones entre patronos y trabajadores dentro de un marco legal que genere situaciones laborales más equitativas, democráticas y participativas; por ello la Carta Fundamental, admite que dentro de los marcos legales, a los trabajadores les asiste el derecho a utilizar ciertas medidas de presión, como la cesación concertada del trabajo a fin de proteger sus intereses en los conflictos socioeconómicos, derecho que es legítimo, debido a la situación de dependencia y divergencia de intereses en que se encuentran los trabajadores frente a los empleadores. Si se tiene en cuenta, que estos conflictos son naturales en la vida social, el Estado Social de Derecho no puede desconocerlos, sino por el contrario proporcionarles cauces institucionales adecuados, ya que la función del régimen constitucional no es suprimir el conflicto inmanente a la vida social, sino regularlo para que sea fuente de riqueza y se desenvuelva de manera pacífica y democrática.

---

<sup>7</sup> **Artículo 39 Carta Política.** *“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 procede por vía judicial.*

*Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de sus gestiones.*

*No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública”.*

<sup>8</sup> **Artículo 55 Carta Política.** *“Se garantiza el derecho a la 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”.*

Lo anterior, demuestra la trascendencia del derecho colectivo del trabajo y el tema de la huelga, que se constituye en mecanismo legítimo de los trabajadores para la defensa de sus intereses y un instrumento jurídico para la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta Política, tales como la dignidad de los trabajadores, el trabajo, la igualdad material y la realización de un orden justo.

En atención a la nueva concepción de nuestro País como un Estado Social de Derecho, se redefinió sin lugar a dudas, el derecho constitucional de la huelga, limitando la excepción a los servicios públicos **esenciales**, de manera que la garantía constitucional adquiriera el mayor rasgo de integridad posible, cuyo límite habría de ser sólo aquel que por razones de interés social lo hiciera justificable.

Es así como el artículo 56 de la Carta Magna consagra un principio general y una limitación al mismo, pues de un lado, garantiza el derecho a la huelga y de otro, señala que éste derecho no está constitucionalmente garantizado en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, porque esta debe ejercerse dentro del presupuesto del marco jurídico invocado por el Preámbulo <sup>9</sup>, atendiendo a la prevalencia del interés general y bajo el entendimiento de que todo derecho tiene deberes correlativos.

Es evidente que la facultad que le otorgó la Carta Política al Legislador para definir los servicios públicos esenciales, debe interpretarse a través del estudio sistemático de la normativa que regula la materia, de manera que permita la comprensión del real sentido que involucra el concepto de esencialidad, como aquel que se extiende a aquellos servicios cuya carencia compromete el bienestar común en términos de fundamentalidad, por tratarse de la atención de necesidades básicas, consustanciales al individuo y la sociedad actual. Y es así, como las previsiones legales contenidas en los artículos 430 y 450 numeral 1<sup>o</sup> literal a) del Código Sustantivo del Trabajo, en consonancia con la Carta Magna, prohíben la huelga y las suspensiones colectivas de trabajo en los servicios públicos esenciales.

---

*Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.*

<sup>9</sup> “En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y de asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático, y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”.

Debe tenerse en cuenta, que en lo que a la huelga concierne, de conformidad con lo dispuesto en el Título II del Código Sustantivo del Trabajo, artículos 429 y siguientes, se encuentra precedida de pasos previos o diferente etapas, tales como: la denuncia de la convención colectiva, el arreglo directo y si no existe acuerdo sobre los puntos de inconformidad relacionados con el conflicto económico o de interés, tiene lugar la declaratoria de la misma.

De suerte que, en tratándose de el cese de actividades o paro colectivo de trabajo, que son actos de fuerza realizados de manera intempestiva por los trabajadores, otro ha de ser el tratamiento jurídico, en tanto que se omiten los trámites previos, por ser una medida de hecho, que encuentra su regulación en los artículos 450 y siguientes del Estatuto Laboral, de donde se colige que su legalidad se ata a los supuestos que no se encuentran contemplados en este artículo.

Con lo anterior se tiene, que no le asiste razón al Sindicato actor cuando fundamenta su demanda en las normas que regulan el derecho a la huelga, porque el presente litigio versa sobre un cese de actividades en la prestación de un servicio público fundamental, como es el de la telefonía.

### **DECLARATORIA DE ILEGALIDAD DEL CESE DE ACTIVIDADES**

La facultad del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, para declarar la ilegalidad del cese de actividades, no es más que el desarrollo de la función de policía<sup>10</sup> que la Constitución Política radicó en la Administración, para impedir la alteración del orden público, que puede surgir cuando se modifican los cauces que el Legislador ha fijado para el desenvolvimiento de los conflictos; entendido el concepto de policía, como el poder jurídico de tomar decisiones, encaminadas a limitar los derechos con miras a impedir dichas alteraciones. Esta función de policía que le asiste al Ministerio, encuentra su desarrollo legal en el artículo 485 del Estatuto Laboral<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> La Corte Suprema de Justicia en sentencia de 21 de abril de 1982, con ponencia del Magistrado Dr. Manuel Gaona Cruz, estableció que la función de policía es diferente del poder de policía y de la actividad de policía, en tanto que el poder de policía implica la expedición de normas generales y abstractas que regulan la actividad de los particulares, la función de policía, es una derivación del poder de policía que se manifiesta en la expedición de actos jurídicos concretos de aplicación de normas de policía y la actividad de policía, es la ejecución material de las normas y actos que surgen del ejercicio del poder y de la función de Policía.

<sup>11</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 485. **“Autoridades que los ejercitan.** La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio lo determinen”.

Debe advertirse que tal función no es discrecional, puesto que la decisión administrativa que se expida en el ejercicio de la misma, solo puede emitirse en razón de las causales señaladas en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, además, dicha decisión se encuentra sometida al marco de la ley, lo que posibilita acudir al Consejo de Estado para que proceda a su revisión, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 1° del artículo 451 *ibídem*.

## **NATURALEZA DE LAS CIRCULARES EXPEDIDAS POR EL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Debe precisarse, que bajo el entendido, de que acto administrativo es aquella declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa, capaz de producir efectos jurídicos<sup>12</sup>; no todos los actos emitidos por el Ministerio de la Protección Social revisten este carácter; es así, como no todas las circulares que el Ministerio en mención profiere, contienen conductas voluntarias de la Administración capaces de producir efectos jurídicos.

Pues bien, tal como lo ha señalado la jurisprudencia<sup>13</sup>, la Administración utiliza el vocablo “circular” en dos de sus acepciones: como orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos, que también puede cobijar a los particulares, cuando desarrollan actividades sujetas a la inspección y vigilancia del Estado, que es la que corresponde a **circular de servicio**<sup>14</sup>. Y como cada una de las cartas o avisos iguales dirigidos a un determinado sector o grupo de personas públicas o privadas interesadas en el asunto informado, que es la que se denomina **circular informativa**.

Se establece entonces, que la Circular No. 019 de 30 mayo de 1991, se inscribe en la segunda modalidad, si se tiene en cuenta que en la misma se informa a los

---

<sup>12</sup> Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Editorial Ciudad Argentina. Décima Edición. 2004. Pág. 360 a 365.

<sup>13</sup> Sentencias de 7 de septiembre de 2000. Sección Primera. Expediente 6152. Consejero Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa y de 10 de marzo de 2005. Sección Quinta. Expediente ACU 750. Consejera Ponente Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.

<sup>14</sup> En la Sentencia de 20 de marzo de 1992. Sección Cuarta. Expediente 369. Magistrado Ponente Dr. Guillermo Chahín Lizcano, se advirtió, que si bien es cierto, que de conformidad con lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, es posible la demanda de nulidad contra las “*Circulares de servicio*”, también lo es, que las mismas son objeto de demanda siempre y cuando sean o contengan actos administrativos, es decir, conductas voluntarias de la administración capaces de producir efectos jurídicos.

*“directores generales, regionales del trabajo, jefes de división, sección, inspectores de trabajo de todo el País y Alcaldes Municipales”*, sobre el proceso de verificación de ceses colectivos de actividades, en el sentido de que el Acta de verificación del cese de actividades, que hace posible la declaratoria de ilegalidad del mismo, es aquella que permite la participación de representantes o voceros de empleadores y trabajadores, y es para dicho efecto, que informa los lineamientos mínimos que deben observar los funcionarios al verificar los ceses de actividades en relación con dicha participación, sin que impida *“la toma de decisiones administrativas correspondientes cuando los mismos se hallen debidamente comprobados o su realización resulte ostensible”*.

## **CONCLUSIÓN**

Según las pruebas obrantes en el expediente, los hechos relacionados con el cese parcial de actividades en las dependencias de TELEBUCARAMANGA, los días 22 y 24 de enero de 2003, fueron verificados por los funcionarios de la Dirección Territorial de Santander del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, según informan las respectivas Actas, en las que se dejó constancia de que parte del personal que laboraba en las dependencias de dicha Empresa realizó efectivamente el cese en mención.

En efecto, aparece el Acta de 22 de enero de 2003, en la que consta que para acreditar la existencia del cese de actividades, se comisionó a la Inspectora de Trabajo, quien se hizo presente en las instalaciones de *“La Rosita”* de la Empresa TELEBUCARAMANGA a las 4:40 de la tarde, donde fue atendida por el Gerente Encargado de dicha Empresa y el Director de la Zona Norte, *“siendo invitado el sindicato para que participara en la presente constatación y manifestaron que no participarían en la misma...”*, y una vez recorridas las instalaciones, la funcionaria pudo constatar el personal que se encontraba en sus puestos de trabajo, para establecer *“... que existe por parte de los trabajadores un cese parcial de actividades de los funcionarios operativos”*. (Folios 280 Cuaderno Principal).

También se aprecia que el 24 de enero de 2003, la Inspectora de Trabajo verificó el cese de actividades a las 3:00 de la tarde, en las instalaciones de la Empresa

ubicadas en la calle 36 No. 14-71, quien en compañía de la Subgerente y el Secretario General Encargado ingresó a las instalaciones de la Empresa y solicitó a una persona perteneciente a la junta directiva del Sindicato que asistiera a la diligencia, quien se negó a atenderla porque manifestó que estaba en una reunión. Luego de dejar constancia de los trabajadores que se encontraban laborando en la planta y de finalizar el recorrido, la funcionaria concluyó que había cese de actividades de manera parcial. (Folios 279 del Cuaderno Principal) <sup>15</sup>.

Se colige entonces, sin lugar a dudas, que algunos trabajadores de TELEBUCARAMANGA, suspendieron su actividad laboral de manera intempestiva, sin poder hacerlo válidamente, porque el Legislador no permite esta clase de conductas en los servicios públicos esenciales; por tanto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo el Ministerio del ramo podía declarar su ilegalidad, como en efecto lo hizo por medio del acto acusado. Advirtiendo además, que no resulta ser válido el argumento del Sindicato demandante en el sentido de que las jornadas obedecieron a la realización de asambleas informativas, pues debe señalarse que en la legislación no existe disposición alguna, que permita a los trabajadores suspender sus servicios a fin de concurrir a informativos sindicales o que consagre como un derecho de aquellos, acudir cuando a bien lo tengan a reuniones sindicales, con menoscabo de la prestación oportuna y adecuada del servicio que se les ha encomendado.

Con lo anterior, observa la Sala que no le asiste razón a la Procuradora Delegada ante la Corporación, cuando asiente en la declaratoria de nulidad del acto acusado, con fundamento en que no se cumplió la verificación del cese de actividades de la forma como lo exige la Circular 019 de 1991 y que en consecuencia se produjo la violación al debido proceso; pues, no puede argumentarse válidamente la vulneración de dicho principio, cuando la suspensión de las actividades por parte de los trabajadores era a todas luces ilegal y su declaratoria de ilegalidad se produjo con apego a lo establecido en la ley y no conforme a lo dispuesto por una Circular que solo obedece a un propósito informativo, de la que no se infiere una clara voluntad o propósito del Ministerio de

---

<sup>15</sup> Se precisa que el acta de constatación de cese de actividades del 29 de enero de 2003 visible a folios 278 del cuaderno principal, no es objeto del litigio.

producir efectos jurídicos, en la medida en que no crea ni extingue o modifica situación jurídica alguna y que carece de carácter coercitivo o imperativo, porque no existe en ella disposición que la haga obligatoria ni que prevea sanciones por su inobservancia.

Y es que debe tenerse en cuenta que el principio del debido proceso se traduce en el conjunto de actuaciones que deben desarrollar las autoridades públicas y privadas al igual que los sujetos procesales, a fin de respetar al máximo las formas propias de las ritualidades y asegurar plenamente los derechos sustantivos lo que constituye una garantía para el ciudadano en el Estado de Derecho; garantía que no aplica en el caso en el que el procedimiento no cuenta con definición legal, sino que se informa en una circular sin carácter obligatorio.

Entonces, al no presentarse la aludida vulneración la Sala se sustraerá del estudio de la expedición irregular del acto, la falsa motivación y la desviación de poder alegadas en la demanda.

No siendo necesarios otros razonamientos adicionales, la Sala negará en este caso las súplicas de la demanda.

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

## **F A L L A**

**NIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

En firme esta sentencia archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ**  
Presidente de la Sección  
Ausente con Excusa

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE**

**JAIME MORENO GARCÍA**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

