



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA DE CASACIÓN LABORAL**

**LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
Magistrado Ponente**

**SL13179-2015
Radicación n.º 71696
Acta 030**

Bogotá, D.C., dos (02) de septiembre de dos mil quince (2015).

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el **SINDICATO NACIONAL DE LA SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL ‘SINDESS’** y la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE ENFERMERAS DE COLOMBIA ‘ANEC’**, contra la sentencia proferida el 12 de junio de 2015 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Villavicencio, dentro del Proceso Especial de Calificación de cese, suspensión o paro colectivo del trabajo, promovido contra las agremiaciones sindicales recurrentes y la **ASOCIACIÓN NACIONAL SINDICAL DE TRABAJADORES Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD INTEGRAL Y SERVICIOS**



**COMPLEMENTARIOS DE COLOMBIA ‘ANTHOC’, por la
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO E.S.E. ‘HOSPITAL
DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO’.**

I. ANTECEDENTES

1.- Ante el Tribunal de Villavicencio la E.S.E. demandante persiguió que se declare que las agremiaciones demandadas *«promovieron y participaron activamente en la cesación ilegal de las actividades del HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO ESE durante los días 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de mayo de 2014»*.

Fundó la anterior pretensión, en suma, en que durante las fechas indicadas dichos entes realizaron el cese colectivo de las actividades laborales de sus afiliados, procediendo para ello a bloquearse el acceso vehicular al centro hospitalario, impedirse que los servidores y contratistas del mismo prestaran regularmente el servicio en sus diferentes dependencias, bloquear el ingreso de los usuarios y el personal, y descuidarse ciertas unidades, entre ellas, la de cuidados intensivos, con el propósito de obtener de sus directivas la ejecución de actos reservados a su libre determinación, hasta cuando, el 17 de mayo, se logró una concertación gracias a las intervenciones de la



Gobernación del Departamento, la Defensoría del Pueblo, la Gerencia del Hospital y los contratistas prestadores de servicios.

Agregó la demandante que la suspensión de los servicios de salud que ordinariamente presta se produjo mediante vías de hecho no pacíficas por parte de los afiliados de las agremiaciones sindicales demandadas, lo cual se encuentra tipificado como causales de ilegalidad del cese colectivo en el trabajo conforme a los literales a) y f) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

2.- El *curador ad litem* de las agremiaciones sindicales demandadas **SINDICATO NACIONAL DE LA SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL 'SINDESS'** y la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE ENFERMERAS DE COLOMBIA 'ANEC'**, al contestar, se opuso a la pretensión declarativa del ente demandante y en defensa de aquéllos propuso las excepciones de falta de legitimación por pasiva y ausencia de responsabilidad, con fundamento en que si hubo alguna afectación del servicio durante los días señalados por la demandante lo fue por causa ajena a los afiliados de dichas asociaciones sindicales, siendo imputables exclusivamente tales hechos al personal vinculado mediante «*contratos y órdenes de prestación de servicios*».



3.- Las mismas agremiaciones, a través de la apoderada que designaron posteriormente, negaron la participación o promoción de sus afiliados en los hechos atribuidos en la demanda, reiterando lo afirmado por el *curador ad litem* en el sentido de que fueron los contratistas de la demandante quienes promovieron el aludido cese de actividades laborales. Además, adujeron que durante dichas jornadas varios de los trabajadores afiliados que fueron señalados como participantes activos del cese estaban fuera de las instalaciones de la empresa en cumplimiento de sus labores, o en uso de permisos sindicales, o impedidos para ingresar a sus puestos de labor por razón del aludido cese. Agregaron las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, mala fe del demandante y su propia buena fe.

4.- El Tribunal de Villavicencio, por auto de 16 de abril del año en curso (folios 303 a 306), aceptó el desistimiento que de la demanda hiciera la **E.S.E.** demandante respecto de la **ASOCIACIÓN NACIONAL SINDICAL DE TRABAJADORES Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD INTEGRAL Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE COLOMBIA 'ANTHOC'**.



II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal *a quo*, a través de la sentencia recurrida en apelación, declaró la ilegalidad solicitada por la **E.S.E.** demandante y declaró no probadas las excepciones propuestas por las agremiaciones sindicales demandadas. Ordenó comunicar lo decidido al Ministerio del Trabajo e impuso el pago de las costas a los sindicatos vencidos.

Para ello, primeramente dio por no probadas las tachas de los testimonios de CARLOS JULIO AYA REYES, ELSA LIGIA FIGUEROA, MARÍA CLAUDIA CABALLERO PRIETO y DORELLY DÍAZ MARTÍNEZ --los tres primeros por ser actuales servidores de la demandante y haberse formulado denuncia penal respecto de CABALLERO PRIETO, y el último por adelantársele proceso penal que terminó en sentencia absolutoria--, habida cuenta de que no observó que sus declaraciones *«hubieran estado afectadas de parcialidad y fueran falseadas de la realidad»*, aparte de que *«les consta directamente lo ocurrido para la época de los hechos motivo de este proceso, y en sus narraciones no se vislumbró la intención de favorecer o perjudicar a ninguna de las partes, ya que se limitaron a narrar lo percibido»*.



Luego, advirtió sobre la falta de eficacia jurídica del video obrante a folios 127 del expediente, *«por no tenerse certeza sobre su autenticidad, lo cual se requería, por tratarse de un documento emanado de tercero, de carácter representativo, que fue desconocido por los demandados»,* pero sí la del video obrante al folio 128 del expediente, *«ya que éste fue materia de reconocimiento expreso dentro de la audiencia»* --ambos contenidos en el cd agregado al folio 309 del mismo--; y sobre la ilegalidad de los ceses colectivos del trabajo desde la perspectiva de la huelga, sus modalidades, su prohibición en tratándose de servicios públicos esenciales, la prestación de la salud como servicio público esencial y los alcances de la declaratoria de ilegalidad, todo ello invocando las normas sustanciales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación que consideró pertinentes, para pasar al estudio de los medios de prueba del proceso.

En cuanto a éstos, partió de la afirmación de que *«en este proceso quedó debidamente acreditado, que en la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO, sí se presentó un cese parcial de actividades, durante los días 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de mayo de 2014»,* conclusión que dijo extraer de las actas de constatación suscritas por varios funcionarios, entre ellos de la autoridad administrativa del trabajo, de 21, 22, 23 y 26 de mayo de 2014; los registros

de enfermería de 21 y 24 de mayo y 21 de junio del mismo año; el informe de seguridad suscrito por los coordinadores de la compañía SEGURIDAD JANO LTDA; el acta de acuerdo de levantamiento del ‘plantón’ de 26 y 29 de mayo de folios 271 a 272 y 275 a 276; y los testimonios de CARLOS JULIO AYA REYES, ELSA LIGIA FIGUEROA, MARÍA CLAUDIA CABALLERO PRIETO y DORELLY DÍAZ MARTÍNEZ.

Enseguida señaló que *«de conformidad con la normatividad y jurisprudencia que vienen indicadas, y con las probanzas antes indicadas (sic) , dicho cese de actividades, FUE ILEGAL, atendiendo que la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO, es una entidad pública encargada de la prestación del servicio de salud, el que tiene el carácter de servicio público esencial»*, aparte de que *«se vulneró la prohibición legal y constitucional de detener o interrumpir, así fuere de manera parcial, la prestación del servicio público esencial de la salud, a los usuarios tanto internos como externos del hospital, y de aquellos que durante dicho lapso pudieron requerir de la prestación de tal servicio (...), pues basta simplemente la amenaza o riesgo potencial que representó la no atención o la atención parcial del servicio»*, prohibición que agregó, no depende de la jurisprudencia sino de la normatividad vigente, particularmente, *«el Convenio 87 de la OIT, artículos*



48, 49 y 56 de la Constitución Política, 430 y 450 del CST, subrogado este último por el artículo 65 Ley 50 de 1990 y artículos 4 y 52 de la Ley 100 de 1993».

La participación de integrantes de las agremiaciones sindicales demandadas **SINDESS** y **ANEC** en el mentado cese colectivo del trabajo la dio por acreditada, además de los documentos de folios 310 y 312 del expediente que dan cuenta de las directivas sindicales de las mismas, con las actas de constatación del cese de 23, 24 y 26 de mayo de 2014 (folios 33 y 36), el ya mencionado informe de seguridad (folio 37), las planillas adjuntas a ese informe (folios 42, 47, 52, 252 a 253, 254 a 257, 54, 38 a 69, 70 a 81), la solicitud de folios 266 a 270 del expediente, la grabación del video del folio 128, y los testimonios de CARLOS JULIO AYA REYES, ELSA LIGIA FIGUEROA, MARÍA CLAUDIA CABALLERO PRIETO, DORELLY DÍAZ MARTÍNEZ y DORA LILIA BAQUERO MALDONADO. Relacionó igualmente el cronograma de actividades-turnos de mayo de 2014 (folios 248 a 251), la solicitud de permisos sindicales (folio 258), el cuadro de turnos del folio 259 y las actas de acuerdos 001 y 002 (folios 271 y 272). De lo anterior aseveró que dicho personal había participado activamente, *«lo cual no quiere decir, que otros sectores, como los contratistas o aún, personal de planta, pudieren haber*

participado directa y activamente en el plantón, respecto de quienes no cabe hacer pronunciamiento en esta litis».

Para el Tribunal, *«de conformidad con las probanzas especificadas, el cese (...), no fue pacífico, sino violento y forzado»*, por las razones que a continuación relacionó y que en síntesis, referían que durante esas jornadas (1º) el ingreso de los usuarios a las instalaciones del Hospital fue restringido e intermitente, no fluido y permanente como debía ser; (2º) una constante restricción del ingreso y salida del personal médico, asistencial y administrativo de la institución; (3º) y el maltrato verbal al personal que no participó en el cese o pretendió ingresar a laborar, por manera que en conclusión, sus promotores y participantes *«incurrieron en la causal de ilegalidad del cese laboral, contemplada en el literal f) del artículo 451 del CST, el que establece que la huelga carece de legalidad cuando el trabajo no se suspende de manera pacífica»*.

Por último, desestimó las excepciones formuladas por la parte demandada de falta de legitimación en la causa por pasiva, por *«haber quedado acreditado que los sindicatos SINDESS y ANEC, sí tuvieron participación activa en el cese de actividades»*; de mala fe del demandante, porque *«la declaración de ilegalidad del cese de actividades y de la participación sindical en el mismo, no dependen del*



cumplimiento de los compromisos informales hechos para su levantamiento, y menos, cuando en el caso del Gerente del Hospital demandante se retiró de la reunión celebrada sin formar ningún acuerdo en concreto acerca del no diligenciamiento de la presente acción judicial»; y de buena fe de los demandados, por cuanto «independientemente de la motivación que hubieran tenido todos los dirigentes y participantes del cese de actividades motivador de este litigio, su realización fue ilegal».

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

En la audiencia respectiva, aun cuando de manera bastante confusa y deshilvanada, las agremiaciones recurrentes señalaron como puntos de disconformidad con el fallo del Tribunal, entiende la Corte, los siguientes aspectos: 1º) no tuvo en cuenta el Tribunal los fundamentos contenidos en los artículos 1º, 2º, 20, 37, 38 y 39 de la Constitución Política, apenas el derecho fundamental a la salud; como tampoco aplicó las normativas del procedimiento civil pertinentes a la apreciación en conjunto e integridad de los medios de prueba; 2º) no obstante reconocerse como un «análisis juicioso» de la providencia, el realizado respecto de la actividad desplegada en ese suceso por los trabajadores RODOLFO MARIÑO y la señora MARIBEL (Maribel Reyes González), lo cierto es que no

advirtió el juzgador que todos los testimonios recaudados apuntaron a que los contratistas de la E.P.S. fueron quienes promovieron el cese colectivo del trabajo en estudio; 3º) nada dijo el juzgador sobre el *'beneficio'* que podía representar el hecho de que la acción se promoviera contra 3 sindicatos y posteriormente se desistiera de la demanda respecto de uno de ellos.

Igualmente aludió la representación judicial de las agremiaciones sindicales a que la decisión atacada ya era conocida días atrás por la parte demandante, situación que en su parecer, violaba la reserva judicial, y que dio lugar a que allí mismo el Tribunal de Villavicencio dispusiera compulsar copias para ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura para que adoptara las decisiones que a ese respecto correspondieran.

IV. CONSIDERACIONES

La Corte se referirá a los anunciados planteamientos que se repiten, entiende son a los que contraen la impugnación las agremiaciones sindicales demandadas, empezando por precisar que la alzada en el procedimiento especial previsto por el artículo 129 A del Código Procesal



del Trabajo y de la Seguridad Social, en la forma como fue adicionado por el artículo 4° de la Ley 1210 de 14 de julio de 2008, específicamente en su numeral 4., sigue las reglas propias de la apelación en los procesos del trabajo, esto es, las precisadas por los artículos 66 y 66 A del mismo estatuto procedimental laboral y de la Seguridad Social, y, en consonancia con la última disposición citada, de manera similar a la prevista por el artículo 57 de la Ley 2ª de 16 de diciembre de 1984.

En tal sentido, a la parte apelante compete sustentar el recurso ante el Tribunal, como juez que es de la primera instancia en este procedimiento especial; en tanto que, a la Corte, como juez de la apelación y en tal sentido Tribunal de instancia, corresponde decidir en consonancia con las materias objeto del recurso de apelación. Así, la competencia del superior no se extiende plena sobre todas las materias que hubieren sido objeto del pleito, sino restringida a las que se orienta la impugnación, obviamente, siempre y cuando hubieren sido sustentadas.

Tal aseveración se desprende de la consideración legal establecida en el citado numeral 4 del artículo 4° de la Ley 1210 de 2008, que indica que contra la sentencia proferida por el Tribunal procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, el cual *«se interpondrá y sustentará, en el acto*

de notificación», lo que es tanto como decir que la sustentación del recurso, esto es, la defensa y basamento de la divergencia de la parte recurrente con las consideraciones fácticas o jurídicas en que se funda la decisión del Tribunal debe hacerse allí mismo, en el acto de la notificación, y no bastando para ello que el recurrente exprese simplemente su disconformidad con lo proveído por el juzgador, sino que es necesario, a efectos de satisfacer las exigencias del recurso, que indique las razones jurídicas y fácticas que la soportan intentando su demostración, sin que para tal propósito requiera de fórmulas sacramentales, forzadas o literales y rigurosas.

En sentencia de casación de 10 de agosto de 2010 (Radicación 34215), explicó la Corte la sustentación de la apelación de cara a la normatividad de los procesos del trabajo en los siguientes términos:

“Al margen de lo anterior, resulta pertinente recordar que la sustentación del recurso de apelación, debe ser una exposición clara y suficiente de las razones jurídicas o fácticas que distancian al impugnante de la resolución judicial, señalando de manera concreta cuáles son los motivos de inconformidad para que esa sentencia sea revocada, aun cuando no implica la utilización de fórmulas sacramentales para su presentación; y por consiguiente, no es de recibo expresiones vagas o genéricas como que se apela en todo aquello que fue desfavorable, o que se aspira la revocación total de la decisión cuestionada, o que se está inconforme con la totalidad del fallo, para que el Tribunal esté obligado a revisar todas las súplicas o en todos sus aspectos la decisión apelada.

“Sobre el particular la Sala en sentencia del 14 de agosto de 2007 radicado 28474, puntualizó:

“(…) La discusión que plantea el cargo tiene que ver básicamente con el alcance de los artículos 57 de la Ley 2ª de 1984 y 66 A del C. P. del T, y S.S. pues mientras el Tribunal consideró que de conformidad con lo dispuesto en estas normas el juez de segundo grado solamente está habilitado para estudiar los puntos objeto de apelación, es decir, aquellos que de manera particular, fundamentada y expresa son materia de inconformidad por parte del apelante, y que la sentencia que profiera debe estar en consonancia con estas materias, el recurrente sostiene que es suficiente manifestar en términos genéricos la aspiración del recurso de apelación, es decir la pretensión propiamente dicha y la cobertura de la inconformidad, de modo que si dice buscar la revocación total del fallo de primer grado o simplemente manifiesta inconformidad con la totalidad de éste, resulta imperativo para el ad quem ejercer en su integridad y sin limitaciones el control de la providencia, sin que pueda alegarse, en tales casos, la inconsonancia de la sentencia. Pues bien, con la Ley 2ª de 1984 se hizo obligatorio, para la parte que apela una providencia, la sustentación del recurso, esto es, la exposición clara y suficiente de las razones jurídicas o fácticas que lo distancian de la resolución judicial, sin que ello implique, desde luego, el establecimiento de unas fórmulas sacramentales o la conversión de un recurso ordinario en extraordinario, o que la argumentación deba sujetarse a determinados parámetros, pues la ley no fijó formalidades especiales para cumplir la carga de la sustentación, ni la supeditó a un específico estilo de argumentación o a determinada forma de presentación.

“Precisamente sobre esta exigencia, dijo la Sala en sentencia del 19 de marzo de 1987, al acoger lo dicho por la Sala de Casación Civil en auto de 30 de agosto de 1984:

“<O sea, que en un plausible avance del legislador patrio subordinó la admisibilidad del recurso de apelación al cumplimiento por el recurrente del deber de sustentarlo. Y sustentar, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa mantener, es decir en la acepción más afín con la materia regulada, 'defender o sustentar una opinión o sistema'.

““Si, como se ya está dicho, la apelación es una faceta del derecho de impugnar, expresión ésta derivada de la voz latina 'impugnare' que significa 'combatir, contradecir, refutar', tiene que aceptarse que el deber de sustentar este recurso consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso; o sea, para

expresar la idea con criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o su modificación”.

“Esta es y tiene que ser justamente, a juicio de la Corte, la filosofía jurídica que contiene el precitado artículo 57 de la Ley 2a. de 1984 y con ese criterio debe interpretarse; otra interpretación de esta norma significa, a más de un análisis exegético del precepto, distorsionar su propia y peculiar etiología (...) Para no tolerar esguince al precepto legal transcrito, y más precisamente para impedir que su razón finalística se quede en la utopía, cree la Corte que no pueda darse por sustentada una apelación, y por ende cumplida la condición que subordina la admisibilidad de este recurso, cuando el impugnante se limita simplemente a calificar la providencia recurrida de ilegal, injurídica o irregular; tampoco cuando emplea expresiones abstractas tales como, 'sí hay pruebas de los hechos', 'no están demostrados los hechos', u otras semejantes, puesto que aquellos calificativos y estas expresiones, justamente por su vaguedad e imprecisión no expresan, pero ni siquiera implícitamente, las razones o motivos de la inconformidad del apelante con las deducciones lógico jurídicas a que llegó el juez en su proveído impugnado> (Gaceta Judicial, Tomo CXC, págs. 442 y 443).

“Posteriormente, en fallo de 19 de julio de 2006 (radicado 26171), expresó:

“<Ha precisado esta Sala de la Corte que es deber de quien impugna en apelación explicar las razones o motivos para interponer el recurso y que, asimismo, debe existir claridad sobre las resoluciones de la decisión respecto de las cuales se halla inconforme,....>.

“También se ha establecido que la exigencia legal de sustentación del recurso de apelación responde a la esencia de una segunda instancia, que, por regla general, se activa por el impulso de alguna de las partes y en razón a la inconformidad con decisiones del juez a quo, ello porque la actuación oficiosa del ad quem de la jurisdicción laboral tiene carácter excepcional, como en los restrictivos eventos en que procede el grado de consulta, de manera que la segunda instancia es una garantía de debido proceso para las partes y no una tutela oficiosa de control funcional del superior.

“Ese proceso de racionalización del recurso de apelación, fue complementado con la instauración del principio de consonancia consagrado en el artículo 35 de la Ley 712 de 2001 e incorporado como artículo 66A del CPTSS, en cuya virtud el juez de segunda

instancia, al resolver el recurso de apelación, únicamente deberá pronunciarse sobre las materias propuestas por el o los apelantes, sobre el marco trazado por las partes al expresar los motivos de su discrepancia tanto frente a cada una de las pretensiones acogidas o denegadas, como frente a los específicos argumentos esgrimidos por el juzgador (...)

Se dice y recuerda lo anterior, por cuanto, en este caso, la agremiación sindical contrajo la apelación en lo tocante con el **primero** de los ítems atrás mencionados, a la aseveración de que el Tribunal de Villavicencio no tuvo en cuenta los fundamentos contenidos en los artículos 1°, 2°, 20, 37, 38 y 39 de la Constitución Política, apenas el derecho fundamental a la salud, pretendiendo demostrar el yerro imputado con la simple lectura de los mencionados preceptos, sin que invocara o planteara argumentación alguna para respaldar tal aseveración, que vendría a ser, en sana lógica advierte la Corte, la propia a su pertinencia en la situación discutida y su incidencia en la decisión adoptada por el Tribunal *a quo*, de haber sido estudiada. Como así no ocurrió, la censura en este aspecto del fallo apelado no se observa como debidamente sustentada, por tanto, no puede la Corte asumir oficiosamente tal clase de análisis.

Con todo, y a espaldas del defecto procedimental advertido, el cual definitivamente da al traste con la



impugnación en relación con este aspecto del fallo atacado, lo cierto es que el Tribunal no dejó de lado el examen del contexto normativo de los ceses colectivos del trabajo desde sus perspectivas constitucional y legal, siguiendo para ello la orientación que en tal sentido se ha asentado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación. Ello es así, por cuanto, como se dijo en los antecedentes, luego de dar por no probadas las tachas de los testimonios formuladas en el proceso y revisar la eficacia jurídica de algunos de los medios de prueba sobre los cuales afincaría posteriormente su decisión, pasó a referirse a la ilegalidad de los ceses colectivos del trabajo desde la perspectiva de la figura de la huelga, de sus modalidades, de su prohibición en casos de servicios públicos esenciales, de la prestación de la salud como servicio público esencial y los alcances de la declaratoria de ilegalidad, todo ello, se reitera, invocando las normas sustanciales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación que consideró pertinentes, para pasar al estudio de los medios de prueba del proceso y concluir la ilegalidad del cese colectivo del trabajo realizado en las instalaciones del **HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO** los días 21 a 26 de mayo de 2014 por parte del personal de los sindicatos **SINDESS** y **ANEC**.



De esa suerte, el Tribunal, contrario a lo aducido por los recurrentes, sí tuvo en cuenta en su decisión las normas de orden constitucional y legal pertinentes a la situación en estudio. Además, dedicó capítulos especiales a estas materias, entre los que cabe destacar el de la *«prohibición de huelga o cese de actividades cuando se trate de un servicio público esencial»*, y el de *«la prestación de la salud como servicio público esencial»*, ambos soportados en voluminosas citas jurisprudenciales.

A lo planteado por el juzgador de primer grado en la parte normativa y jurisprudencial de su decisión ya mencionada, por mera ilustración cabría agregar que, como se dijera por la Corte en sentencia SL16579-2014, del 29 de oct. de 2014, rad. 67933:

*“(...) la cesación colectiva del trabajo en actividades que involucren la prestación de servicios públicos esenciales está prohibida, en términos generales, en el artículo 56 constitucional, y específica y expresamente, por el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, por ser apenas elemental que en un Estado Social de Derecho los intereses individuales o particulares, como también los colectivos o de grupo, ceden ante el interés general que sin discusión alguna orienta la prestación de esta clase de servicios. Su dimensión es sabido se aprecia desde una óptica doble: de un lado, desde su aspecto formal, en el entendido de que debe aparecer expresamente previsto el mentado servicio público esencial en el orden jurídico interno en la ley (artículo 56 constitucional), como cuando los refiere el artículo 4º de la Ley 142 de 1994 al consignar que “(...), **todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales**”; y, de otro, desde su realidad, esto es, desde su materialidad, en el sentido*

de ser para ese momento histórico y en esa actividad específica un servicio público esencial, es decir, indispensable e irremplazable, de tal manera que su omisión, afectación o simple disminución pone en peligro a la comunidad que de él se beneficia, pues, en la lógica del derecho, no necesariamente lo que es hoy ayer también lo fue y mañana lo será, baste para explicar ello citar apenas el ejemplo de la explotación, elaboración y distribución de sal, elemento mineral indispensable para la salud humana que durante milenios ha forjado múltiples hitos históricos de variado tipo, al punto que se le relaciona incluso con la concepción de la remuneración de quien es hoy en día considerado como ‘trabajador’, pero que gracias a los avances de la ciencia, el comercio, la industria y el mismo derecho, en nuestro medio, y hasta no hace muy poco, dejó de tenerse en esas actividades de explotación, elaboración y distribución como un servicio público ‘esencial’, por ser cierto que una interrupción temporal de esos servicios se puede paliar con la intervención de otros agentes económicos o hasta reemplazar --también temporalmente se deja claro-- por otros elementos.

“Tal situación no ha sido desconocida por la jurisprudencia, pues fue claramente atendida en sentencia C-691 de 9 de julio de 2008 por la Corte Constitucional al hacer control constitucional al literal g) del mentado artículo 430 del Código Sustantivo del trabajo y concluir que no era del caso mantener, para esta época, dentro del concepto de ‘esencialidad’ los indicados servicios de explotación, elaboración y distribución de sal, por lo que sustrajo del ordenamiento jurídico esa calificación que prohibía en su desarrollo la cesación colectiva del trabajo al declarar inexecutable la destacada preceptiva”.

En cuanto tiene que ver con el servicio de salud, como servicio público esencial que es, y por ende, objeto de la calificación de ilegalidad cuando se vea sometido, total o parcialmente, a un cese colectivo del trabajo, esta Corporación en diversa providencias, entre ellas la SL11680-2014, del 30 de jul. de 2014, rad. 64052, recordó y asentó:

*“(…), oportuno es recordar que los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, consagran el derecho a la seguridad social y determinan que **la salud es un servicio público esencial** a cargo del Estado, el que debe ser prestado con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley, y así lo ha reiterado la Corte Constitucional entre otras, en las sentencias CC C-473/94, CC C-450/95 y CC C-122/12, CC T-423/96, T-586/99-, como bien las pone de presente el Tribunal.*

“Igualmente, importante resulta precisar que los artículos 56 de la Constitución Política y 430 del CST, garantizan el derecho a la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, y a su vez el artículo 450 ibídem, expresa que la suspensión colectiva del trabajo es ilegal cuando se trate de un servicio público.

“Asimismo, ha de descartarse que el artículo 153 de la Ley 100 de 1993, dispone los principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los que deben concretarse en debida forma en pro de los beneficios de la población en todos los niveles de atención.

“Así las cosas y bajo la égida de tales premisas normativas, si la actividad sindical consiste en detener la prestación en determinados servicios públicos con carácter de esenciales, como ocurrió en el sub examine, en el que de acuerdo con las actas de constatación hubo cese parcial en los distintos entes hospitalarios y de salud relacionados en la demanda, es dable concluir, como lo expone la parte recurrente, que esa interrupción, per se, puso en peligro la vida, la seguridad y la salud de las personas que requieren de esa prestación, precisamente en razón al carácter esencial del que goza el derecho a la seguridad social de la salud, el que debe ser resguardado y velado en todo su esplendor por el Estado, y en esa medida su prestación a la población debe ser adecuada, oportuna y suficiente, esto es, no debe existir suspensión parcial en la prestación del servicio de salud, máxime que en este caso, las instituciones que cesaron sus actividades, pertenecen a la red pública de salud, y la mayoría están ubicadas en regiones del país, donde la población exige y requiere una prestación total y no parcial del servicio.

“Dicho de otra manera, para que se vea afectado el servicio público esencial de la salud, no se requiere la materialización del peligro que corren los usuarios, mucho menos llegar al extremo de que éstos se encuentren y lleguen a un grave estado de salud para concluir que se está frente a la ilegalidad del cese, como lo entiende el Tribunal, pues el mero hecho de detener la prestación de un servicio esencial, así sea parcial, es un riesgo que va en

detrimento del acceso a tales servicios. Si ello es así, es claro que la suspensión colectiva del trabajo atentó contra los bienes jurídicamente tutelados, en este caso la salud y vida de las personas usuarias de los servicios asistenciales públicos.

“Esta Corporación no desconoce que hubo prestación de los servicios de urgencias y hospitalización en los distintos centros de salud, pero ello no es razón para dejar de lado que la organización sindical, desconoció los preceptos superiores y sustantivos que prohíben la suspensión colectiva del trabajo en tratándose del servicio público esencial aquí analizado.

“En concordancia con lo anterior, oportuno es recordar también lo dicho por esta Sala de la Corte en la primera de las sentencias arriba citadas, esto es en la CSJ SL5857/2014, cuando al efecto se aseveró:

““En otro orden de consideraciones, y al margen de si está debidamente acreditada o no la afectación de los usuarios de la entidad promotora de salud demandante, las razones expuestas son más que suficientes para declarar ilegal el cese parcial de actividades en el que tuvo participación el sindicato demandado, máxime cuando, se reitera, la demandante presta un servicio público esencial- salud-, a la luz de lo dispuesto en los 48 y 49 de la Constitución, lo que implica, necesaria y rigurosamente, la prohibición de que los trabajadores opten por cualquier tipo de huelga.

“En conclusión, la interrupción del servicio público esencial de la salud, así sea parcial, involucra ipso jure, la violación y desconocimiento de la prohibición del cese de actividades, lo cual faculta a la Sala a examinar las actas de constatación de la huelga, a fin de determinar qué centros hospitalarios cesaron en la prestación de sus servicios asistenciales”

Luego, la cesación colectiva del trabajo en actividades que involucren la prestación de servicios públicos esenciales, como lo es el de salud, está prohibida, en términos generales, en el artículo 56 constitucional, y específica y expresamente, por el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, por ser apenas elemental que en un Estado Social de Derecho los intereses individuales o



particulares, como también los colectivos o de grupo, ceden ante el interés general, el cual, sin discusión alguna, orienta la prestación de esta clase de servicios.

Ahora bien, en lo atinente al segundo aspecto de este punto o materia de la apelación, es decir, el relativo al estándar probatorio que ha de utilizarse en los procedimientos especiales que reglan la calificación de legalidad o ilegalidad de los ceses colectivos del trabajo, ninguna duda hay para la Corte que de conformidad con lo anotado en líneas anteriores sobre la aplicación de las reglas y principios jurídicos de los procesos del trabajo a este procedimiento especial, y la jurisprudencia de la Sala, éste corresponde al de la libre formación del convencimiento de que trata el artículo 61 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, no a los de otras normatividades, y que en manera alguna desconoce el deber del juez del trabajo de analizar todas las pruebas allegadas en tiempo, como igualmente lo prevé lo impone el artículo 60 del mismo estatuto procesal, pero que le permite formar libremente su convencimiento sin estar sujeto a tarifa legal de prueba alguna, prueba solemne, densidad probatoria o cualquiera otra métrica probatoria distinta, sino simplemente a su libre apreciación, inspirándose en los principios que informan la crítica de la prueba y atendiendo



a las circunstancias relevantes del pleito y a la conducta procesal observada por las partes.

En sentencia CSJ SL, del 10 de abr. de 2013, rad. 59420, sobre tal tópico esta Sala refirió:

“(…), lo primero que hay que decir, es que en el procedimiento creado por la Ley 1210 de 2008, tendiente a declarar o no la ilegalidad de un cese colectivo de labores -pese a ser preferente y sumario-, tiene plena aplicación el principio de la libre formación del convencimiento consagrado en el CPT y SS Art. 61, según el cual los jueces de instancia tienen la más amplia facultad para formar racionalmente su convencimiento en relación a los hechos que soportan las pretensiones. Esto significa que apreciarán libremente las pruebas y formarán su convencimiento con base en aquellas que los persuadan mejor sobre cuál es la verdad real.

“De ahí que la participación de la organización sindical o de los trabajadores en un cese colectivo de actividades, no requiere de prueba solemne, en virtud de que ella puede acreditarse no solo a través de la declaración de terceros sino por cualquier otro medio probatorio previsto legalmente, teniendo en cuenta, como se anotó, el principio de la libre formación del convencimiento a que alude el citado precepto instrumental”.

Por otra parte, en lo atinente al **segundo** de los puntos de la apelación ya anunciados, o sea, el correspondiente a la valoración de los diversos medios de prueba recaudados, cabe anotar que como las aquí recurrentes no desconocen la prueba que el Tribunal estableció acerca de la participación de algunos de sus afiliados en la promoción y desarrollo del cese colectivo del trabajo en las instalaciones



del ente hospitalario demandante en las jornadas de mayo de 2014, tales apreciaciones quedan firmes, y por supuesto, soportan suficientemente la conclusión de su ilegalidad.

Lo señalado, sin atención a la probable también participación de personal laboral sindicalizado y perteneciente a otras agremiaciones sindicales, personal no sindicalizado pero trabajador de la empresa demandada, personal contratista o de otro tipo, pues la calificación de la ilegalidad del cese radica, no sobre los específicos nombres o las calidades o condiciones en que lo hacen los trabajadores promotores, participantes o ejecutores del mismo, sino, precisamente, sobre el cese, paro, huelga, plantón, asamblea permanente, o cualquiera otra denominación que se le dé, dado que lo que resulta ilegal a efectos de lo previsto en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo y los correspondientes de la Ley 1210 de 2008 no es el elemento subjetivo del paro o cese del trabajo, sino el objetivo y real, esto es, la cesación o inactividad en el trabajo, decidida y adoptada por una colectividad de trabajadores con abandono del centro o puesto de trabajo, en razón de un conflicto de intereses y con el fin de presionar su reconocimiento y efectividad.

Entonces, en tal sentido viene infundado este segundo reproche que los sindicatos recurrentes hacen al fallo del

Tribunal de Villavicencio, de haber considerado que algunos de los medios de prueba apuntaron a establecer que el citado cese de actividades fue igualmente promovido por personal contratista del **HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO**.

Quedando así claro que: (1º) el **HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO** se vio afectado por un cese colectivo del trabajo durante los días 21 a 26 de mayo de 2014, aserción que dimana como cierta de la contestación de la demanda por parte de las agremiaciones sindicales demandadas (folio 235), y que se refuerza con las actas de constatación del mismo extendidas por la autoridad administrativa del trabajo que prolijamente refiriera el Tribunal *a quo* (folios 23 a 26, 27 a 30, 31 a 33 y 34 a 36); (2º) que personal de las agremiaciones sindicales **SINDICATO NACIONAL DE LA SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL 'SINDESS'** y la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE ENFERMERAS DE COLOMBIA 'ANEC'**, promovieron, participaron y ambientaron el referido cese, con visos inequívocos de coacción sobre los trabajadores y usuarios del **HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO**, aserto que fluye no solo de las afirmaciones expuestas ahora en el recurso de apelación por la misma parte demandante al catalogarse como un «análisis juicioso» de la providencia atacada el realizado



respecto de la actividad desplegada en ese suceso por parte de afiliados de aquéllas, particularmente de los trabajadores RODOLFO MARIÑO y la señora MARIBEL (Maribel Reyes González), con la crítica ya resuelta de no haberse tenido en cuenta la promoción, participación y ambientación en aquella situación de otro tipo de trabajadores, sino también, del informe de seguridad de la empresa responsable de esa tarea (folio 37) y de los testimonios de CARLOS JULIO AYA REYES, ELSA LIGIA FIGUEROA SARAY, DORELLI DÍAZ MARTÍNEZ, DORA LIBIA BAQUERO MALDONADO y MARÍA CLAUDIA CABALLERO PRIETO, situaciones todas ellas en manera alguna desconocidas en el recurso de alzada, y recogidas en los medios magnéticos adosados a los autos; y (3º) que el mentado cese recayó sobre un servicio público esencial, como lo es el de la salud, supuesto fáctico aceptado desde la misma contestación de la demanda (folio 235) y reafirmado en toda la documentación relativa a la existencia de la empresa de salud demandante y sus instalaciones en la ciudad de Villavicencio (folios 12 a 17), no puede arribarse a conclusión distinta a la del Tribunal de Villavicencio de que se produjo durante las calendas del 21 al 26 de mayo de 2014 un cese colectivo del trabajo de carácter ilegal en el **HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO**.



Ahora bien, como **tercer** argumento de la impugnación impetrada, las agremiaciones sindicales demandadas cuestionan al Tribunal *a quo* no haber dicho nada sobre el ‘*beneficio*’ que podía representar el hecho de que la acción se promoviera contra 3 sindicatos y posteriormente se desistiera de la demanda de ilegalidad respecto de uno de ellos.

Para resolver tal cuestionamiento basta decir a la Corte que como lo sostuviera al estudiar el segundo de las materias de la apelación, la calificación de ilegalidad del cese, paro, suspensión o ‘*huelga*’, no radica en el factor subjetivo de tal clase de conflictos, es decir, en la calidad de las personas o trabajadores que lo llegaren a promover, desarrollar o secundar, pues la singularización o individualización de sus participantes es asunto que sólo interesa a los efectos de la declaración de la dicha ilegalidad, es decir, a los comportamientos que pudiera adoptar el empleador frente a las responsabilidades de orden disciplinario, laboral, civil, o de otra naturaleza que pudieran deducirse por parte de sus participantes activos, sino en el elemento objetivo, es decir, en el hecho mismo de la suspensión, cese, paro o cualquiera otra denominación que se le dé a la cesación temporal del trabajo por las razones y finalidades que ya fueran mencionadas.



De consiguiente, así como es de la liberalidad del empleador ---o del Ministerio del Trabajo según hoy esa denominación de acuerdo con el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 1210 de 2008-- promover la acción judicial respectiva a efectos de que se califique el estudiado suceso en los términos de que trata el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, con las consecuencias de orden empresarial, laboral, disciplinario, etc., que su omisión produjere cuando se tratare de, por ejemplo, servicios públicos con carácter esencial como el que aquí se ha visto, así también lo es de determinar o señalar en frente de quien o quienes debe emitirse tal tipo de pronunciamiento judicial, lo que implica que precise la parte pasiva de la mentada acción judicial, como también que en su curso pueda proseguirla contra todos o algunos de quienes hubiere señalado como tales, pues en modo alguno puede concluirse que la acción de que se trata pueda ser iniciada oficiosamente por la jurisdicción laboral del trabajo o terminada a despecho del querer de la parte demandante.

Por manera que, atendido el objeto de la acción judicial de calificación de ilegalidad del evento, no emerge extraña la figura procesal del desistimiento de la misma, en los términos de que trata el artículo 342 del Código de Procedimiento Civil, por la remisión analógica prevista en el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la

Seguridad Social ya citado, razón por la cual tal desistimiento puede recaer sobre alguna o algunas de las personas naturales o jurídicas indicadas inicialmente como integrantes de la parte pasiva, caso en el cual continuará respecto de su objeto en cuanto a las personas no comprendidas en éste, situación que sólo tendrá repercusión en cuanto a los efectos que se derivan de tal determinación de la parte demandante en el escenario contractual o del vínculo laboral específico de quienes hubieren sido acogidos por ésta, pero, en modo alguno, tenida como un *'beneficio'* para quienes prosigan con la calidad de parte en el respectivo proceso, habida cuenta de que por el mismo razonamiento, en esta clase de procedimientos no resulta predicable la institución procesal del litisconsorcio necesario, sin desconocerse, eso sí, que la conducta de las partes será siempre un medio de prueba en el aludido proceso (artículo 61 Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social).

Como corolario de todo lo anterior, la Sala confirmará la providencia recurrida. Costas de la alzada a cargo de la agremiación recurrente. Téngase como agencias en derecho la suma de seiscientos cuarenta y cuatro mil trescientos cincuenta pesos (\$ 644.350).

V. DECISIÓN



En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

1.- CONFIRMAR, por las razones aquí anotadas, la sentencia proferida el 12 de junio de 2015 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Villavicencio dentro del Proceso Especial de Calificación de Suspensión o Paro Colectivo de Trabajo promovido por la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO E.S.E. ‘HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO’** contra el **SINDICATO NACIONAL DE LA SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL ‘SINDESS’**, la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE ENFERMERAS DE COLOMBIA ‘ANEC’** y la **ASOCIACIÓN NACIONAL SINDICAL DE TRABAJADORES Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD INTEGRAL Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE COLOMBIA ‘ANTHOC’**.

2.- ORDENAR que por la Secretaría de la Sala se comunique la presente determinación al **MINISTERIO DEL TRABAJO**, conjuntamente con copias del expediente para lo de su cargo.



Costas, como se dijo en la parte motiva.

Cópiese, notifíquese, publíquese y devuélvase al Tribunal de origen.

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

Presidenta de Sala

JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ

RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO

GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA



LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS