

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

RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
Magistrado ponente

SL9517-2015
Radicación n.º 64045
Acta 24

Bogotá, D. C., veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015).

Decide la Corte el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia emitida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla el 2 de diciembre de 2013, dentro del proceso especial de calificación de la suspensión o paro colectivo de trabajo, promovido por la **E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA** contra las organizaciones sindicales **ANTHOC, SIBAHODESA y SINTRAHODESA.**

I. ANTECEDENTES

La E.S.E. Hospital Departamental de Sabanalarga presentó demanda especial en contra de las Organizaciones Sindicales ANTHOC - Seccional Sabanalarga Atlántico -,

SIBAHODESA y SINTRAHODESA, con el fin de que se declarara la ilegalidad del «*paro*» adelantado por los trabajadores de planta afiliados a dichas organizaciones, de acuerdo con lo establecido en los literales a), c) y e) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, y se le facultara para despedir a los partícipes del mismo y para emprender acciones encaminadas a lograr el pago de una indemnización, por los perjuicios que le fueron ocasionados.

Señaló, para tales efectos, que desde el 2 de agosto de 2013 los empleados de la entidad se declararon en «*asamblea permanente*» y, posteriormente, el 5 de agosto de 2013 se constituyeron en huelga, «*...ante el supuesto incumplimiento en el pago de acreencias laborales y en rechazo a las reformas laborales y de la salud...*»; que en desarrollo de dicha medida, los trabajadores encadenaron las instalaciones administrativas y atentaron de manera grave contra el patrimonio de la empresa, así como contra sus derechos a la libertad de empresa y gestión gerencial; que los presuntos incumplimientos que justificaron la huelga no eran ciertos, en la medida en que el Hospital tiene obligaciones no solo laborales, sino de servicios generales y de suministros, además de que la estructura de la salud y el régimen laboral están definidos constitucional y legalmente, sumado a que la gerencia de la entidad ha adelantado varias gestiones tendientes a remediar sus pasivos presupuestales; que la salud es un servicio público esencial en el que está prohibida la huelga y que, en este caso particular, no se agotó la etapa de arreglo directo, ni se dejaron transcurrir los dos días hábiles correspondientes a

la declaratoria de dicha medida; que la Gerente de la entidad solicitó una reunión con las organizaciones sindicales accionadas, ante la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de Trabajo, pero estas últimas no asistieron; que la huelga es abusiva, caprichosa, de mala fe y se aparta de la finalidad constitucional de lograr la solución pacífica de conflictos; y que la actual gerencia de la entidad ha cancelado los salarios de manera oportuna y se encuentra «...*al día*...» en el pago de la seguridad social, aparte de que ha efectuado ingentes diligencias para superar la grave crisis económica de la institución.

Las organizaciones sindicales convocadas al proceso contestaron la demanda de manera conjunta. Se opusieron a las pretensiones de la demanda y en cuanto a los hechos, en lo fundamental, negaron que hubieran convocado y ejecutado el cese de actividades o huelga cuya ilegalidad se solicita, pues tan solo se habían declarado en «*asamblea permanente*», debido al incumplimiento del empleador en el pago de los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores. Aclararon que nunca se dejó de prestar el servicio esencial de salud, pues se garantizaron los servicios de urgencia, cirugías, hospitalización, laboratorios, rayos X, imagenología y traslados básicos asistenciales.

Precisaron también que los trabajadores de la institución demandante son empleados públicos y no pueden recurrir a la huelga, por lo que acudieron a la figura de la «...*asamblea permanente... que no paralizan los servicios prestados por las entidades, sino que dan garantías*

para la prestación de los servicios esenciales, como para el caso lo es la salud...», además de que la etapa de arreglo directo sí había sido agotada, pues los directivos de las organizaciones intentaron reunirse en varias oportunidades con la Gerente de la entidad demandada, pero no fueron atendidos.

Negaron también que se hubiera afectado el patrimonio de la entidad, pues durante el periodo de las asambleas permanentes se facturaron \$631.265.700.00, y afirmaron que los recursos económicos obtenidos para superar la crisis de la institución se lograron a partir de la gestión de las organizaciones sindicales. Finalmente, adujeron que no asistieron a la reunión convocada por la Gerente en la ciudad de Barranquilla, por falta de recursos económicos para trasladarse allí, y que la falta de pago de los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores afectó gravemente su mínimo vital. Formularon, en ese sentido, las excepciones de fondo de inexistencia del derecho invocado y carencia de fundamentos fácticos y jurídicos para demandar la ilegalidad de la figura de la huelga.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Tramitada la primera instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla profirió fallo el 2 de diciembre de 2013, por medio del cual declaró que *«...no son ilegales las Asambleas o reuniones adelantadas por parte de los trabajadores de la E.S.E.*

HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA afiliados a las Organizaciones Sindicales ANTHOC, SIBAHODESA Y SINTRAHODESA – en el lapso comprendido entre el 5 de Agosto al 4 de Septiembre de este hogaño, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. En consecuencia se desestima la solicitud formulada.»

Para fundamentar su decisión, el Tribunal estimó que los tópicos que debía dilucidar estaban centrados en determinar si las *asambleas permanentes* llevadas a cabo por los trabajadores de las organizaciones sindicales demandadas habían cumplido con el lleno de los requisitos legales establecidos para su declaración y desarrollo. Para tal efecto, en primer lugar, precisó que en este caso no se había llevado a cabo una huelga en el marco de un conflicto colectivo de trabajo, además de que no estaba demostrada la afectación del servicio público esencial de salud, ni la alteración del orden público o la paz social, por lo que, en concreto, lo que se debía clarificar era si a las denominadas «*asambleas permanentes*» les eran aplicables las premisas establecidas en el artículo 2 de la Ley 1210 de 2008.

A continuación, se remitió a la definición de la huelga establecida en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, a la jurisprudencia de la Corte de Casación Francesa y a las causales de ilegalidad establecidas en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, de lo que infirió que la huelga tenía por lo menos dos componentes fundamentales: *i)* la cesación colectiva de labores; *ii)* y la intención de presionar al empleador para obtener

determinadas reivindicaciones y mejorar las condiciones de trabajo. Recordó, de igual forma, que esa acepción de la huelga no descartaba la persecución de otras finalidades sociales y culturales legítimas, y que, así concebida, estaba resguardada en el artículo 56 de la Constitución Política, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, como era el caso del sistema de seguridad social en salud, al amparo de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

Aclaró, sin embargo, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y los conceptos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, el juzgador debía sopesar en cada caso concreto las circunstancias que rodeaban el cese de actividades o la respectiva actividad sindical, de manera que se armonizaran los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios esenciales con el derecho de huelga de los trabajadores, de manera que solo se limitara esta última en los servicios cuya interrupción podía poner en peligro la salud, la vida o la integridad de las personas. Dijo, en tal sentido, que resultaba plenamente dable en este tipo de casos, garantizar un servicio mínimo que resguardara el núcleo fundamental del servicio esencial.

Teniendo presente lo anterior, analizó las actas de inspección del Ministerio de Trabajo y las demás pruebas documentales obrantes en el expediente, de lo que concluyó que no se había ejecutado una huelga por parte de las organizaciones sindicales demandadas, pues la casi

totalidad de las dependencias de la institución demandante se encontraban en actividad de servicio, a excepción del área de consulta externa. Agregó que, pese a ello, se mantuvieron en funcionamiento los servicios de facturación; que las oficinas administrativas se encontraban en actividad de trabajo, pero luego fueron cerradas por la inasistencia de la gerente y por razones de seguridad, de acuerdo con los testimonios recibidos en el proceso; y que sí se pudieron recaudar recursos propios del funcionamiento del Hospital, que desvirtuaban su parálisis.

De esta manera, infirió que las denominadas *asambleas permanentes* no podían equipararse a la huelga, porque en su desarrollo no se había presentado un cese de actividades, además de que, a pesar de que tales ejercicios sindicales no tenían una definición o desarrollo legal, eran claramente lícitos y estaban amparados en la libertad sindical, de manera que no podían criminalizarse arbitrariamente, más aun cuando, como en este caso, no atentaban contra los bienes jurídicos del empleador ni afectaban el servicio esencial de salud.

Resaltó, por otra parte, que la práctica sindical de las asambleas permanentes había tenido como justificación el incumplimiento de las obligaciones patronales, y que, con arreglo a lo adoctrinado por esta Sala de la Corte, al no tratarse de una huelga desarrollada en el marco de un conflicto colectivo de trabajo, no era necesaria la presentación de un pliego de peticiones o el adelantamiento de una etapa de arreglo directo. Con todo, precisó que lo

cierto era que los trabajadores, en el intento de solucionar su situación laboral, buscaron permanentemente dialogar y llegar a acuerdos con la Gerente de la institución, que no atendió sus invitaciones y nunca estuvo dispuesta al diálogo, según había quedado sentado en las actas de constatación del Ministerio de Trabajo y en la prueba testimonial.

Subrayó, en ese sentido, que los trabajadores habían gestionado el envío de recursos por parte de la Gobernación del Atlántico por la suma de \$1.700.000.000.00, para sanear las finanzas de la institución y lograr el pago de sus acreencias laborales, lo que denotaba su orientación a la concertación y la paz, mas no a las vías de hecho y a las acciones violentas.

Indicó también que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala de la Corte, en los casos de huelga por incumplimiento de obligaciones patronales resultaba necesario seguir los mismos plazos establecidos para la ejecución de la huelga en desarrollo de conflictos colectivos de trabajo. Sin embargo, consideró más aceptable y acorde a la posición mayoritaria de esa Corporación, una posición minoritaria de esta Sala, de acuerdo con la cual no era posible hacer ese tipo de hermenéutica extensiva y exigir los plazos para el ejercicio de la huelga, en tratándose de aquellas que se derivan del incumplimiento de las obligaciones del empleador.

En todo caso, recordó que en este caso no se había comprobado un cese colectivo de actividades y que, por ello, no era posible exigirle a las organizaciones sindicales demandadas el adelantamiento de procedimientos previos para el adelantamiento de la huelga, o el sometimiento a unos plazos determinados.

Concluyó, en tal medida, que las organizaciones sindicales demandadas habían adelantado una actividad sindical legítima, de *asambleas permanentes*, encaminadas a solucionar el incumplimiento de las obligaciones laborales del empleador y en todo caso distintas de la huelga, que no habían afectado los bienes de la entidad ni el servicio público de salud, pues se había preservado su núcleo esencial, además de que habían estado guiadas por el ánimo de concertación y arreglo y no por acciones violentas. Por tal virtud, destacó que no era posible calificar la ilegalidad de los mencionados ejercicios sindicales, ya que tal hipótesis no estaba contemplada en la Ley 1210 de 2008, además de que lo contrario implicaría una grave afectación del derecho fundamental de asociación sindical.

III. RECURSO DE APELACIÓN

Fue interpuesto por el apoderado de la parte demandante y, como soporte del mismo, expuso básicamente que de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional C 548 de 1994 la huelga está sometida a procedimientos previos de mediación y de arreglo directo, además de que no tiene el carácter de derecho fundamental

absoluto, a diferencia del derecho a la salud, que sí tiene constitucionalmente asignada esa categoría.

Arguyó que, contrario a lo concluido por el Tribunal, los trabajadores de las organizaciones sindicales demandadas sí adelantaron un cese de actividades en las instalaciones de la institución demandante, que fue debidamente constatado por los Inspectores de Trabajo, además de que impactó negativamente el recaudo de recursos, por lo que se ocasionó un grave detrimento a la empresa.

Dijo además que en el curso de la huelga se realizó un «*encadenamiento*» de las oficinas administrativas y se atentó, en definitiva, contra el derecho a la vida de los usuarios del sistema de salud, que no solo depende del funcionamiento del área de urgencias, además de que se violentó el derecho de la empresa a prestar el servicio de salud en condiciones de calidad.

Insistió en que, de acuerdo con el acervo probatorio obrante en el expediente, estaba debidamente acreditada la ejecución del cese de actividades y el detrimento patrimonial a la empresa, además de la violación del principio de bilateralidad del contrato que ataba a los trabajadores, pues pese a que no prestaron el servicio por más de un mes, pretendían el pago de unas acreencias, lo que motivó la presentación de la acción ante una conducta que calificó como desacertada y abusiva.

Alegó que los Sindicatos cerraron arbitrariamente el Hospital, e hizo un símil de la huelga con la guerra, para luego destacar que dicho mecanismo implica actos de violencia contra los trabajadores, el empleador y otros usuarios, aunado a que, en el caso concreto ni siquiera se cumplió con un procedimiento previo y se ignoró que la salud es un servicio público esencial, en el que está proscrito dicho instrumento.

Aseguró que la huelga no es un derecho absoluto y que, en este caso, afectó derechos fundamentales de personas que requerían del servicio, a la vez que rebasó los intereses de la comunidad y del Estado al afectar un servicio público esencial. Citó en apoyo de su disertación la sentencia de la Corte Constitucional T 473 de 1994 y, por último, pidió que se reconsiderara el tema de las costas, ante el deber de la Gerente de cuidar los recursos públicos.

IV. CONSIDERACIONES

Del contexto de las consideraciones que acompañan la decisión del Tribunal se puede extraer que, para dicha Corporación, en el sentido estricto del término, en este caso particular, no se verificó un cese colectivo de actividades o huelga, que pudiera calificarse de ilegal, sino que las organizaciones sindicales demandadas acudieron a otro tipo de mecanismos de presión diferentes y legítimos en contra de la demandante, como era el caso de las «*asambleas permanentes*», que no habían afectado el funcionamiento normal de la institución ni el servicio esencial de salud, y

respecto de las cuales no era dable requerir un procedimiento legal previo.

Esos precisamente son los tópicos en los que se centra el recurso de apelación de la institución demandante, que insiste en que, contrario a lo concluido por el Tribunal, en este caso, se ejecutó un cese colectivo de actividades verificado por el Ministerio de Trabajo, que afectó gravemente el patrimonio de la entidad, así como al servicio público esencial de salud, a la vez que no cumplió con el procedimiento legal previo y estuvo mediado por acciones violentas, tales como el cerramiento forzado de las oficinas administrativas.

De acuerdo con lo anterior, el tema fundamental y prioritario que debe dilucidar la Sala es si en el caso particular se verificó o no el cese de actividades cuya ilegalidad se pretende en la demanda introductoria del proceso. Determinado ello, de ser el caso, deberá calificarse la legalidad de la presunta huelga, de acuerdo con las restricciones establecidas en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

Para tales efectos, por revestir una importancia fundamental en el presente asunto, la Sala debe clarificar el concepto de «*suspensión colectiva de actividades*» o «*huelga*» que regula nuestro ordenamiento jurídico y que está sometida a la calificación de legalidad por parte de la jurisdicción ordinaria laboral. Ello en contraposición a otras manifestaciones o ejercicios de presión sindical como las

«*asambleas permanentes*», que, en los términos del Tribunal y de las organizaciones sindicales demandadas, se alejan del concepto de huelga y no están subordinadas a la calificación de legalidad que regula nuestro Código Sustantivo del Trabajo.

Alcances del concepto de huelga dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

En el ámbito estricto de las relaciones laborales, los trabajadores y sus organizaciones sindicales cuentan con un amplio espectro de acciones, omisiones y demás manifestaciones de presión en contra de su empleador, con el propósito fundamental de reivindicar sus derechos y obtener una mejora de sus condiciones laborales. Esos ejercicios reivindicativos son de diversa naturaleza, complejidad y efectos, además de que se recrean en función de la autonomía y la creatividad de cada movimiento sindical y su legalidad debe ser analizada en cada caso concreto, a la luz de la protección de otros bienes constitucionalmente importantes.

Dentro de esa gama de representaciones que puede adoptar la acción colectiva sindical, pensada como un género, se deben contar las manifestaciones públicas, plantones, movilizaciones, protestas, denuncias, campañas publicitarias, asambleas, etc., y muchas otras formas complejas de acción y de lucha obrera, que, se repite, dependen de la decisión y configuración autónoma de cada movimiento sindical y que, en tanto respeten la legalidad y

se ciñan al principio democrático, a la paz social y al orden público, se encuentran resguardadas en la Constitución Política y en los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. No en vano el artículo 3 del mencionado Convenio 87, que hace parte integral de nuestro ordenamiento jurídico, prevé que las organizaciones sindicales tienen el derecho de definir libremente, entre otras cuestiones, «...sus actividades...» y «...su programa de acción...»

Por otra parte, dentro de esa gama de posibilidades que puede adoptar autónomamente la acción colectiva sindical se encuentra incluida la «*huelga*», como una especie de dicho género, si se quiere, la más tradicional y representativa, a la vez que la más importante para los trabajadores y la más gravosa para los empleadores, por lo que se encuentra resguardada como derecho y corolario esencial de la libertad sindical, a la vez que limitada en función de otros bienes de especial protección constitucional, todo a partir del artículo 56 de la Constitución Política y los artículos 429 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, entre las disposiciones más relevantes.

De acuerdo con lo anterior, debe subrayarse que los ejercicios de presión laboral de los trabajadores contra el empleador no se reducen a la «*huelga*», que siempre se ha concebido como un mecanismo excepcional o último recurso, pues, como ya se dijo, existe un marco ampliado y variado de acciones y manifestaciones de concertación y

coacción obrera con variables diferentes. Por la misma vía, también es preciso tener en cuenta que no toda «*acción colectiva sindical*» es equiparable a la «*huelga*», que regula y limita nuestro ordenamiento jurídico, de manera tal que cualquier ejercicio deba someterse a sus restricciones y a sus parámetros de legalidad.

Ahora bien, en ese mismo sentido, en cuanto al concepto estrictamente jurídico y en el ámbito de la competencia que tiene la Corte de calificar su legalidad, en los términos de la Ley 1210 de 2008, la huelga se define como un cese colectivo, interrupción o paralización total o parcial de las actividades laborales o de la producción, con ánimo reivindicatorio. Así lo prevé el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, por virtud del cual, «...**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.» Resalta la Sala.

Así también lo ha entendido esta Sala de la Corte a través de su jurisprudencia, en la que ha adoctrinado que «...el vocablo «*huelga*», usado en la precedente transcripción, debe entenderse en sentido lato como **suspensión del trabajo, o cese de actividades...**» (CSJ SL, 12 sep. 2012, rad. 46177); y que «...constituye la huelga una verdadera **abstención laboral**, que descarta la simple omisión de prestar el servicio, para perfilar su designio indeclinable de crear, modificar, suprimir o reivindicar condiciones laborales.

*Su significación no es el mero hecho de no trabajar, ni el simple ejercicio del derecho de holgar, pues su esencialidad es **su espíritu de reivindicación** para los trabajadores, con el fin de equilibrar las cargas de éstos y los empleadores, en el marco de la conflictividad laboral, que comporta el reconocimiento de la existencia de la confrontación, así sea en latencia, entre el capital y el trabajo, en su papel de elementos centrales de la producción.» (CSJ SL, 4 dic. 2012, rad. 55496) Resalta la Sala.*

En igual dirección, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, a título de doctrina, ha señalado que la huelga, como valioso ejercicio de presión en manos de los trabajadores, «...consiste en **interrumpir la prestación de sus servicios retirando temporalmente su fuerza de trabajo**, con arreglo a diversas modalidades, con lo cual se trata de ocasionar un costo al empleador para inducirlo a hacer concesiones. Esta lógica económica no puede aplicarse al pie de la letra en el sector público, aun cuando la interrupción del trabajo también constituye en este caso el último recurso de que disponen los trabajadores...» así como que, «...en general, cabe considerar como huelga toda **suspensión del trabajo**, por breve que sea ésta...» (Informe General, Reunión 1994, párrafos 148, 173). Resalta la Sala.

La Corte también ha señalado que la Constitución y la ley se refieren indistintamente a las expresiones de «paro», «suspensión colectiva de labores», «huelga» y «cese colectivo

de actividades», sin que, en términos materiales exista alguna diferenciación relevante entre tales conceptos, pues, en definitiva, lo que la Constitución Política y la ley regulan, resguardan y limitan es cualquier «cese o paralización colectiva de labores», independientemente del término que se le otorgue (CSJ SL, 29 sep. 2009, rad. 42272.) Por lo mismo, no resulta técnico establecer diferenciaciones conceptuales como la que se predica, por ejemplo, entre la «huelga» – entendida como cese legal de actividades – y el «paro» – entendido como cese ilegal de actividades –, pues, en el ámbito de la ley, lo que existen son huelgas o ceses colectivos de actividades, que pueden ser calificados todos judicialmente como legales o ilegales.

Ha precisado igualmente esta Corporación que la Ley 1210 de 2008 legitima a la jurisdicción ordinaria laboral para calificar la legalidad o ilegalidad de la «huelga o cese de actividades», y no de otro tipo de representaciones obreras o manifestaciones de la acción colectiva sindical. (Ver CSJ SL, 12 sep. 2012, rad. 46177, CSJ SL, 4 jul. 2012, rad. 56576 y CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 59419). En estos pronunciamientos se resalta también que la labor del juez, en ese sentido, está encaminada en primer lugar a verificar si en la materialidad se ejecutó o no un cese colectivo de labores, para luego sí proceder a su calificación de legalidad o ilegalidad.

Ahora bien, como en efecto existe una gama variada y compleja de representaciones de la acción colectiva sindical, en su labor de indagar por la legalidad de un posible cese

de actividades, la Corte considera preciso aclarar que el juez no puede limitarse al aspecto meramente nominal o terminológico del movimiento obrero, de manera que, independientemente del nombre que se le dé, bien de «protesta», «*asamblea permanente*», «*movilización*», etc., su deber es el de examinar si cada práctica obrera en concreto conlleva o no una suspensión o paralización colectiva de trabajo, que deba ser calificada en su legalidad, de acuerdo con sus competencias. En tal medida, así se defienda la ejecución de una acción colectiva sindical legítima, como una protesta o asamblea, el juez debe analizar si, a pesar de su nombre formal, en la materialidad representa un cese de actividades cuya legalidad pueda ser calificada válidamente, de acuerdo con las limitaciones establecidas legalmente.

Vale decir también que el concepto jurídico de huelga, paro o cese de actividades, contrario a lo que señala el apoderado de las demandadas, no se desdibuja por el hecho de que la interrupción o paralización de las actividades laborales o de la producción sea simplemente parcial, o alcance solo algunos sectores o destacamentos de la respectiva empresa, pues aún en esos casos, la parálisis o rompimiento de las cadencias de trabajo y de la producción puede afectar los bienes jurídicamente tutelados por el legislador al imponerle límites a la huelga (Ver CSJ SL11680-2014).

Por último, la Sala debe reiterar que la verificación de la existencia de la huelga, en la concepción jurídica de la que ya se ha hecho mención, o de la participación de la

organización sindical y de los trabajadores, no requiere de prueba solemne y que el juez cuenta con la posibilidad de formar libremente su convencimiento a través de cualquier medio probatorio válidamente recaudado en el curso del proceso (Ver CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 59419, CSJ SL5857-2014, CJS SL11680-2014, entre otras.) Ello con la advertencia de que, en este tipo de juicios, al amparo de lo previsto en el numeral 3 del artículo 129 A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, creado por medio del artículo 4 de la Ley 1210 de 2008, las actas de constatación del Ministerio de Trabajo tienen una especial relevancia e importancia, pues en ellas se deja constancia de los hechos y circunstancias que rodean el cese, con observancia de los derechos de defensa y debido proceso de los trabajadores y sus organizaciones, quienes pueden dejar las respectivas constancias de cualquier anomalía (CSJ SL2953-2014).

El caso concreto. Las asambleas permanentes en la E.S.E. Hospital de Sabanalarga y su condición material de cese de actividades.

Una vez fijadas las anteriores premisas en torno a los alcances de la huelga, como suspensión o paralización total o parcial de las actividades laborales o de la producción, con fines reivindicativos, corresponde a la Sala la verificación de la ejecución de la misma, en el ámbito de las «...*asambleas permanentes...*» cuya legalidad defienden las organizaciones sindicales demandadas.

Para tal efecto, la Sala considera de significativa importancia las actas de constatación del Ministerio de Trabajo, de las cuales se puede advertir lo siguiente:

1. En el acta del 6 de agosto de 2013 (fol. 22 y 23, 154 y 155), el Inspector de Trabajo y Seguridad Social de Sabanalarga, con presencia de delegados de las organizaciones sindicales demandadas, dejó registro de *«...un recorrido por las diferentes dependencias como son Consulta Externa, Urgencias, Hospitalización, Ginecología, Cirugía General, Pediatría, Medicina Interna, Radiología, laboratorio y el personal que labora en el área de facturación, habiendo comprobado que estas se encuentran en servicio activo **a excepción del área de consulta externa**, así mismo deja constancia de que la señora gerente no se encuentra presente en los actuales momentos. La cual era de suma importancia para tratar de buscar un acuerdo entre las partes y así darle solución al conflicto entre las partes.»* Resalta la Sala.

2. En el acta del 12 de agosto de 2013 (fol. 24 y 156), el Inspector de Trabajo y Seguridad Social de Sabanalarga, con asistencia de delegados de las organizaciones sindicales demandadas, dejó constancia *«...del recorrido hecho en las distintas dependencias, como son: Urgencias, Laboratorio Clínico, Pediatría, Médico Quirúrgica de Hombres y Mujeres, Radiología, Ginecología, las cuales se encuentran en servicio activo **a excepción del área de Consulta Externa y las Oficinas Administrativas; asimismo se pudo constatar que la señora gerente no se encontraba presente en el***

despacho, ya que la puerta de que da acceso a su oficina se encontraba sellada con candado.» Resalta la Sala. En la misma diligencia, el señor Euclides Sandoval de Alba, fiscal del sindicato ANTHOC, dejó constancia de que «...*la parte administrativa por encontrarse cerrada no estaba laborando...*»

3. En el acta del 13 de agosto de 2013 (fol. 25 y 157), el Inspector de Trabajo y Seguridad Social de Sabanalarga, con asistencia de delegados de las organizaciones sindicales demandadas, dejó constancia del «...*recorrido por las diferentes dependencias como son Consulta Externa, Urgencias, Hospitalización, Ginecología, Cirugía General, Pediatría, Medicina Interna, Radiología, laboratorio y el personal que labora en el área de facturación, habiendo comprobado que estas se encuentran en servicio activo a excepción del área de consulta externa, así mismo deja constancia que la señora gerente no se encuentra presente en los actuales momentos. La cual era de suma importancia para tratar de buscar un acuerdo entre las partes y así darle solución al conflicto entre las partes.*» Resalta la Sala.

4. En el acta del 14 de agosto de 2013 (fol. 158) el Inspector de Trabajo y Seguridad Social de Sabanalarga, con asistencia de delegados de las organizaciones sindicales demandadas, dejó constancia «...*del recorrido hecho en las distintas dependencias, como son: Urgencias, Laboratorio Clínico, Pediatría, Médico Quirúrgica de Hombres y Mujeres, Radiología, Ginecología, las cuales se encuentran en servicio activo a excepción del área de Consulta Externa y las*

Oficinas Administrativas; asimismo se pudo constatar que la señora gerente no se encontraba en las instalaciones de la E.S.E al momento de la inspección.»

En la misma diligencia, el señor Euclides Sandoval de Alba, fiscal del sindicato ANTHOC, atestiguó que «...la parte administrativa por encontrarse cerrada no estaba laborando...» y el señor Yony Lechuga Vizcaíno, fiscal de SIBAHODESA, admitió que los servicios médicos asistenciales se prestaban normalmente a excepción de la parte administrativa, «...que **por motivos de las asambleas permanentes** que hemos venido adelantando se encuentran cerradas...» Resalta la Sala.

5. En el acta del 16 de agosto de 2013 (fol. 159 y 160), el Inspector de Trabajo, con la mediación de delegados de las organizaciones sindicales demandadas, dejó constancia de lo siguiente:

*...inicia el recorrido por las distintas dependencias de las instalaciones del Hospital como son: Laboratorio Clínico, Urgencias, Médico Quirúrgica 1, Médico Quirúrgica 2, Pediatría, Ginecología, Radiología, las cuales se encuentran en actividad de servicio, al igual que las dependencias administrativas principalmente donde funciona la oficina de la gerencia, la cual se encuentra cerrada y sin la presencia de esta funcionaria, así mismo **se deja constancia que no se encuentra prestando servicio las siguientes dependencias: Tesorería, Contabilidad, Cartera, Presupuesto, Control Interno, Subgerencia Administrativa.***

DESCRIPCIÓN DE LO QUE ESTÁ PASANDO EN EL SITIO

1. **Cese de Actividades que se inició desde el día 5 de Agosto de 2013, por el incumplimiento en los pagos en materia salarial**, así como también la grave crisis por la que atraviesa la institución, la cual se ve reflejada en la no entrega de medicamentos a los usuarios que solicitan el servicio médico, tanto en urgencias como en el área de hospitalización.
2. **Este cese de actividades lo vienen desarrollando los trabajadores de planta afiliados a las organizaciones sindicales ANTHOC y SIBAHODESA**, así como algunos trabajadores de planta no afiliados a estas organizaciones sindicales. Resalta la Sala.

En la misma diligencia, el señor Álvaro Cepeda Movilla, en calidad de representante de los trabajadores, refrendó el hecho de un «...cese de actividades que se inició desde el día 5 de agosto debido al incumplimiento en el pago de salarios...»

6. En las actas del 20, 21, 22, 23, 26, 27 de agosto y 3 de septiembre de 2013 (fol. 161 a 174), también con asistencia de delegados sindicales, se dejó similar constancia de «...que no se encuentra prestando servicio las siguientes dependencias: Tesorería, Contabilidad, Cartera, Presupuesto, Control Interno, Subgerencia Administrativa...», mercadeo social, trabajo social, y se constató la existencia de un «...cese de actividades», iniciado desde el 5 de agosto de 2013 por causas imputables al empleador, y aceptado por los representantes de los trabajadores, en este caso, por María Gutiérrez Cervantes, en calidad de representante de ANTHOC, Yoni Lechuga Vizcaíno, en calidad de directivo de SIBAHODESA, Francia Helena Rolang Anaya, en calidad de

directivo de ANTHOC, Cielo Vilora García, en calidad de directivo de ANTHOC.

7. Finalmente, en acta del 4 de septiembre de 2013, los representantes de ANTHOC, SIBAHODESA y SINTRAHODESA, algunos delegados de trabajadores no afiliados y la Gerencia del Hospital demandante se reunieron con el fin de «...suspender las asambleas permanentes y el **cese de actividades parcial** el cual se inició el día 5 de agosto del presente año...», luego del logro de una serie de acuerdos.

En todas las anteriores diligencias se dejó expresa constancia de la existencia de un «cese de actividades», por lo menos parcial, en lo que tiene que ver con el área de consulta externa y las oficinas administrativas. Así también lo aceptaron los delegados de las organizaciones sindicales demandadas en las respectivas diligencias, así como en el trámite judicial, pues los representantes legales de SIBAHODESA, Jesús Rafael Gómez, de SINTRAHODESA, Nancy Dagil Bajero, y de ANTHOC, María del Tránsito Gutiérrez Cervantes, al rendir sus interrogatorios, admitieron el cerramiento de las oficinas administrativas, así como que la sección de consulta externa dejó de funcionar durante sus «...asambleas permanentes...», lo que justificaron como un mecanismo de presión para obtener la cancelación total de sus salarios y demás acreencias laborales.

Tras ello, en el proceso estaba claramente demostrada la paralización o cese de actividades que, como ya se dijo en líneas anteriores, no por el solo hecho de haber sido parcial o haber afectado únicamente el área de consulta externa y las secciones administrativas, dejaba de tener el calificativo de «*huelga o cese de actividades*», así se le hubiere impreso el rótulo de «*asamblea permanente*». En ello erró el juzgador de primer grado al determinar que las organizaciones sindicales demandadas habían acudido a otro tipo de mecanismos de presión legítimos en contra de la demandante, como era el caso de las «*asambleas permanentes*», pues, como ya se anotó, en realidad se verificó un cese parcial de actividades.

El cese de actividades, por otra parte, es de aquella especie que se fundamenta en el incumplimiento de obligaciones patronales, de acuerdo con lo que alegaron para tal efecto las organizaciones sindicales demandadas a lo largo de la actuación.

Ilegalidad de la huelga por afectar el servicio esencial de salud, por no cumplir los requerimientos legales previos y por estar mediada por actos de violencia.

Teniendo en cuenta lo anterior y una vez verificada la existencia material de la «*huelga o cese parcial de actividades*», corresponde a la Sala definir su legalidad, de acuerdo con las limitaciones que le son impuestas en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo y,

concretamente, por haber afectado el servicio esencial de salud, por no haber seguido un procedimiento legal previo y por haber estado rodeado el movimiento por actos de violencia.

En cuanto a la afectación del servicio esencial de salud, vale la pena traer a colación una reciente decisión de esta Corporación, CSJ SL11680-2014, en la que se analizó una situación similar a la que aquí se estudia, en cuanto se había ejecutado un cese parcial de actividades en instituciones de la red pública de salud. En dicha providencia, la Corte concluyó que aun cuando la parálisis de los servicios de la red de hospitales había sido parcial, no por ello se desdibujaba la afectación evidente de un servicio esencial calificado como tal por legislador, como la salud, pues, entre otras cosas, la ilegalidad de un cese de actividades no debía medirse en función de la materialización de algún perjuicio en contra de los usuarios y pacientes del sistema de salud, sino del riesgo evidente al que se someten, por la parálisis de servicios tales como los administrativos y de consulta externa, que son los mismos respecto de los cuales recayó la huelga en ese asunto. Dijo la Sala en dicha oportunidad:

*Entonces para establecer si la razón está al lado del Tribunal o de la parte demandante, 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.

Las anteriores consideraciones de la Sala son predicables respecto del presente asunto, en el que quedó en evidencia la existencia de un cese parcial de actividades respecto de un servicio esencial como la salud, catalogado como tal por el legislador, de manera que se configura evidentemente la causal opuesta por la institución demandante para calificar la ilegalidad de la huelga.

Por otra parte, en el proceso nunca se demostró el agotamiento de los presupuestos legales previos a la ejecución del cese de actividades. En torno a este tópico, vale la pena recordar que la Sala ha sostenido, contrario a lo que arguye el apoderado de las demandadas, que las huelgas por incumplimiento de obligaciones patronales, como la que aquí se analiza, si bien no están sometidas al seguimiento de una etapa de arreglo directo, sí deben ser votadas de manera mayoritaria y ejecutadas dentro de los términos contemplados en los artículos 444 y 445 del Código Sustantivo del Trabajo, además de que deben ser ordenadas y pacíficas. (Ver CSJ SL, 12 dic. 2012, rad. 58697, CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 59420, CSJ SL5857-2014, CSJ SL2953-2014, CSJ SL4691-2014, CSJ SL5686-2014, CSJ SL11763-2014).

En este caso particular, no se logró acreditar que el cese de actividades hubiera sido decidido mayoritariamente, ni llevado a cabo dentro de los términos previstos en el artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, por lo que

también se patentiza esta causal opuesta por la entidad demandante, para declarar la ilegalidad de la huelga.

Establecido lo anterior, como en el caso quedó plenamente demostrado que la huelga afectó el servicio esencial de salud y no cumplió los requerimientos legales previos, se debe declarar su ilegalidad, sin importar lo discutibles que puedan ser los actos de violencia que alega la entidad demandante.

En tal sentido, se revocará la decisión apelada, para en su lugar declarar la ilegalidad de la huelga ejecutada por las organizaciones sindicales demandadas desde el 5 de agosto hasta el 4 de septiembre de 2013.

Costas de las instancias a cargo de la parte demandada. Se fijan las agencias en derecho correspondientes a la segunda instancia en la suma de SEICIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$644.350.00)

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:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia emitida el 2 de diciembre de 2013 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, dentro del proceso especial de calificación de la suspensión o paro colectivo, promovido por la **E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA** contra las organizaciones sindicales **ANTHOC, SIBAHODESA y SINTRAHODESA.**

SEGUNDO: DECLARAR LA ILEGALIDAD de la huelga adelantada por las organizaciones sindicales **ANTHOC, SIBAHODESA y SINTRAHODESA** en las instalaciones de la **E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA,** desde el 5 de agosto hasta el 4 de septiembre de 2013.

Costas en las instancias a cargo de la parte demandada. Se fijan las agencias en derecho correspondientes a la segunda instancia en la suma de SEICIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$644.350.00)

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

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

Presidente de Sala

JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ

RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO

GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA

LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS