

**SUSPENSION COLECTIVA DE ACTIVIDADES POR ORGANIZACION SINDICAL – Ilegalidad. No debe ser total, sino afectar el normal funcionamiento de la empresa**

En el entendimiento del demandante un cese parcial de actividades no es una suspensión colectiva del trabajo, por lo tanto, como el Ministerio sólo tiene competencia para juzgar la legalidad de una “suspensión o paro colectivo de trabajo” y no del “cese parcial” de actividades, obró por fuera de la órbita de sus funciones cuando determinó la ilegalidad del dicho cese parcial de actividades. En el presente caso, la organización sindical argumentó en el momento en que se levantó el acta de constatación de 7 de febrero de 2006 (folio 6), que la situación a que eran sometidos algunos trabajadores desprovistos de funciones reales, era un evento de acoso laboral a la luz de la Ley 1010 de 2006. Esta manifestación de la organización sindical como fuente y justificación del cese de actividades así fuera parcial, muestra por sí sola que los trabajadores debieron acudir primero a los mecanismos procesales judiciales expeditos que ofrece dicha ley para tramitar los reclamos individuales de los afectados. Por lo mismo, mientras no fueran agotados los mecanismos judiciales previstos por la Ley 1010 de 2006 para zanjar el conflicto jurídico, no podían los trabajadores acudir a medidas de fuerza como lo hicieron, en contravención de la normatividad que regula la materia. No sobra reiterar que la Ley 1010 de 2006, ofrece mecanismos lo suficientemente ágiles y expeditos para prevenir, sancionar y corregir los actos de hostilidad laboral, instrumentos entre los cuales se halla la conciliación, figura ésta incompatible con las medidas de fuerza empleadas por los trabajadores. Se sigue de todo lo dicho, que la ilegalidad del cese de actividades tiene origen en la necesidad de mantener la vigencia de ciertas reglas mínimas de coexistencia que rodean la relación laboral, las que no pueden ser desconocidas unilateralmente por los trabajadores acudiendo a las medidas de fuerza. La circunstancia de un cese “parcial” no descarta la suspensión colectiva, pues el número de quienes en ella participaron y la eficacia de la protesta fue tal, que no hay como negar que hubo una suspensión colectiva de actividades, así no haya causado la parálisis total de la empresa. El error del demandante consiste en creer que para que la suspensión de actividades cumpla las exigencias legales debe ser total, cuando la ley apenas ha exigido que sea colectiva o plural y en este caso que tenga eficacia suficiente para afectar el normal funcionamiento de la empresa.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO – ARTICULO 450 / CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO – ARTICULO 45

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION NUMERO 0854 DE 2007 (23 de marzo) MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. (No nulo)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION “B”**

**Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00131-00(2584-07)**

**Actor: CARLOS ALBERTO OCHOA GUIO**

**Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL**

## **AUTORIDADES NACIONALES**

Decide la Sala la acción de simple nulidad, formulada por Carlos Alberto Ochoa Guío contra la Resolución Número 0854 de 23 de marzo de 2007, expedida por el Ministerio de la Protección Social.

### **LA DEMANDA**

**CARLOS ALBERTO OCHOA GUIÓ**, en ejercicio de la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicita al Consejo de Estado declarar la nulidad del siguiente acto administrativo:

- Resolución No. 0854 de 23 de marzo de 2007, expedida por el Ministerio de la Protección Social, mediante la cual *“se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos ceses de actividades”*.

Además solicita el actor, que la sentencia con que concluya el proceso se cumpla dentro de los términos indicados en el artículo 176 del C.C.A., y con los efectos señalados en los artículos 177 y 178 del mismo estatuto.

Sobre los hechos que sirven de fuente a las pretensiones, el demandante hizo el siguiente relato:

Los días 7, 12, 13 de febrero y 10 de marzo de 2007, los trabajadores de la Caja de Compensación de Familia de Boyacá, “COMFABOY”, impulsados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de las Cajas de Compensación de Boyacá, “SINALTRACOMFA”, adelantaron una protesta con fines reivindicativos que afectó las actividades normales de aquella Institución. El señor Ministro de la Protección Social, mediante el acto acusado, esto es, la Resolución No. 0854 de 23 de marzo de 2007, declaró la ilegalidad de tal cese parcial de actividades.

Dicha Resolución ordenó la intervención inmediata del Ministerio de la Protección Social, con el objeto de evitar que el empleador pudiera despedir aquellos trabajadores que hubieran entrado en cese de actividades, pero determinados por circunstancias ajenas a su voluntad y por las condiciones mismas del paro. Todo conduciría a la presentación, por parte del empleador, de la lista de aquellos trabajadores candidatos a ser despedidos por haber participado activamente en la protesta irregular. El día 2 de mayo de 2007, las directivas de COMFABOY, presentaron al Ministerio de la Protección Social el listado de trabajadores que serían despedidos.

La solicitud de declaratoria de ilegalidad del “cese parcial” de actividades realizado por algunos trabajadores de la Caja de Compensación de Familia de Boyacá, los días 7, 12 y 13 de febrero de 2007, fue elevada por el Director Administrativo Suplente de la Caja, los oficios fueron radicados en ese Ministerio con los números 0430 y 30105 del 12 y 15 de febrero de 2007; en tales documentos, elaborados por la Inspectora de Trabajo de la ciudad de Tunja, se constató la existencia del cese parcial de actividades.

Esa afectación parcial de actividades, según la apreciación del actor, fue apenas una protesta pacífica realizada por un número aproximado de 30 trabajadores, quienes a pesar de hallarse vinculados por contrato de trabajo a término indefinido, se encontraban desde el año 2004 en una denominada “licencia remunerada”, en realidad estaba suspendida la prestación del servicio por orden del empleador. Reclamaban los trabajadores que las directivas de la entidad les asignaran un lugar de trabajo, lo cual no era un despropósito, si se tiene en cuenta que en la entidad había una nómina paralela de trabajadores, aproximadamente 180 por una agencia de servicios temporales vinculados a término fijo.

Se acusa que la Resolución No. 0854 de 23 de marzo de 2007 es un acto administrativo que viola el derecho constitucional fundamental al debido proceso, tanto de la organización sindical como de los trabajadores que participaron en el “cese parcial” de actividades, igualmente se consumó una flagrante violación de las normas contenidas en los artículos 450 y 451 del C.S.T., pues la manifestación pacífica no constituía un caso de “suspensión o paro colectivo de trabajo”, sino un “cese parcial de actividades”, llevado a cabo por un determinado grupo de trabajadores y por una razón justa.

Respecto de la Resolución No. 0854 de 23 de marzo de 2007, el sindicato procuró la revocatoria directa, resuelta desfavorablemente ésta por el Ministerio de la Protección Social mediante la Resolución No. 2560 del 26 de julio de 2007.

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

Como normas violadas la demandante cita los siguientes preceptos:

De la Constitución Nacional, fueron transgredidos el preámbulo, y los artículos 1º, 2º, 6º, 29, 39 en concordancia con los artículos 37, 38, 53 y 56.

Del Código Sustantivo del Trabajo, los artículos 450 y 451.

Según la apreciación del actor, el acto administrativo quebranta las normas superiores, desconoce el derecho al Trabajo como un principio fundamental del Estado Social de Derecho, que se eleva a la categoría de derecho constitucional fundamental y que debe gozar de una especial protección por parte de las autoridades, toda vez que el Ministro de la Protección Social en la expedición del acto, extralimitó sus funciones al imponer la sanción de “ilegalidad” a la conducta de unos trabajadores que no se encontraban en suspensión “colectiva de trabajo”, sino en una situación denominada por los mismos funcionarios del Ministerio como “cese parcial de actividades”. No obstante, el Ministro resolvió imponer un verdadero castigo, calificando de ilegal el “cese parcial de actividades”, en virtud de los artículos 450 y 451 del C.S.T. A juicio del actor, estos artículos no le otorgan ninguna competencia al Ministerio de la Protección Social, pues el “cese parcial” no está previsto en las citadas normas como conducta que pueda ser reprobada con la ilegalidad del movimiento y la autorización de despido colectivo.

Señala el actor que en materia sancionatoria, la interpretación de las normas debe hacerse de manera restrictiva, circunstancia ésta que debió impedir que el Ministro de la Protección Social, por vía de interpretación, analogía o extensión, utilizara las normas antes mencionadas, para sancionar un cese parcial de actividades como si se tratara de una huelga general.

La Resolución tiene fundamento en las actas de constatación elaboradas por el Inspector de Trabajo de la ciudad de Tunja, éste registro en un informe el desarrollo de un cese parcial de actividades, e indicó que las actividades de la

Caja en las diversas dependencias se estaban desarrollando normalmente, pues únicamente hubo restricción en el piso tercero donde no se permitió el acceso de algunos directivos de la entidad; entonces, a juicio del demandante el cese parcial de actividades no está previsto como una conducta sometida al juicio sancionatorio del Ministerio por vía administrativa, ni por vía disciplinaria, sino que es de resorte del empleador, de este modo, con la determinación acusada se incurrió en violación al debido proceso. Añade el demandante que en otras sedes de la empresa la actividad se desplegó normalmente.

### **LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Ministerio de la Protección Social se opuso a las pretensiones de la demanda en que se acusa la ilegalidad de su actuación, lo que hizo al abrigo de los siguientes argumentos:

Efectivamente hubo un cese parcial de actividades promovido por la organización sindical, ejercicio que no se enmarca dentro de los parámetros legales permitidos en el artículo 379 literal e) del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 584 de 2000, artículo 7°, como se desprende de las actas de constatación del cese de actividades adjuntas al expediente, y cuyos hechos son coincidentes en cuanto a que se registró por los funcionarios del Ministerio que se impedía el ingreso de los trabajadores a las instalaciones de la empresa, lo que hacía imposible el desarrollo normal de las actividades, en contravención de los términos señalados en el artículo 444 del C.S.T., subrogado por el artículo 61 de la Ley 50 de 1990, puesto que las relaciones laborales no pasaban por un proceso de negociación colectiva de trabajo; los funcionarios de este Ministerio abrieron la participación a los miembros de SINALTRACOMFA en el trámite de verificación del cese de actividades, con lo que atendieron las exigencias de seguir un debido proceso y desde luego el derecho de defensa; además las directivas y responsables sindicales en ningún momento dejaron constancia en las acta sobre la legalidad o justificación de la medida de fuerza.

El Ministerio de la Protección Social alega en su resistencia que sí tiene competencia para calificar el movimiento y hacer la declaración de ilegalidad del cese de actividades, en los términos de los artículos 450 y 451 del C.S.T., pues para ello es menester la concurrencia de los siguientes supuestos: que los trabajadores hayan suspendido su actividad, la verificación por el funcionario administrativo, tal y como ocurrió en este caso; por otro lado, la identidad de los términos “cese parcial de actividades” y “paro colectivo” hace que la actuación sea válida.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes guardaron silencio, pues dejaron vencer el término para alegar de conclusión.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó negar las pretensiones de la demanda y denegar la nulidad del acto acusado.

Estima el Procurador que la prestación de los servicios de la Caja de Compensación de Boyacá se alteró con el cese de actividades llevado a cabo por los trabajadores, todo en perjuicio de la comunidad, por lo que detener la parcialidad del cese, por estar circunscrito al piso tercero, no es suficiente para exculpar la conducta por la vía de una interpretación singular e interesada de los artículos 450 y 451 del Código Sustantivo de Trabajo, vigentes para la época de los hechos.

La parálisis total y extrema de las labores, no es la precondition de la competencia del Ministerio, como sugiere el demandante, pues la adecuación típica consagrada en los citados dispositivos legales trata de la “suspensión colectiva de trabajo”, y si, como en el caso sub examine, se suspendieron los servicios de la dirección administrativa, financiera y operativa, de la secretaría general y de los departamentos de planeación, jurídico y de sistemas, es de concluir que ese colectivo de funcionarios y de trabajadores asignados a tales dependencias no pudo ejecutar sus oficios dentro de la normalidad, por lo que sí hubo la merma del

servicio y la alteración del ritmo de trabajo en la Caja de Compensación; por tanto, debe inferirse que el cese de actividades fue una verdadera suspensión colectiva de trabajo.

Señala la Procuraduría que el acto administrativo acusado se expidió por el órgano competente, atendiendo la normatividad vigente y propia del caso; además, el Sindicato participó activamente y de viva voz en el levantamiento de las actas de constatación.

De este modo el acto administrativo atacado mantiene inalterable la presunción de legalidad del que se halla cobijado.

## **CONSIDERACIONES**

El problema jurídico que debe resolver el Consejo de Estado concierne a determinar la competencia del Ministerio de la Protección Social, a la luz de los artículos 450 451 del C.S.T. en un caso en el que hubo un cese parcial y reiterado de actividades en la empresa, que el demandante descalifica como la hipótesis de hecho de las normas del Código Sustantivo del Trabajo, que se refieren a la “suspensión o paro colectivo de trabajo” y no al “cese parcial”.

1.- El acto acusado presenta el siguiente contenido:

***“RESOLUCIÓN NÚMERO 0854 DE 2007  
(23 DE MARZO DE 2007)***

*Por la cual se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos ceses  
parciales de actividades*

***EL MINISTRO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL***

*En ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el artículo 451 del Código Sustantivo de Trabajo y*

## **CONSIDERANDO**

*Que el Director Administrativo Suplente de la Caja de Compensación Familiar de Boyacá "COMFABOY", mediante oficios radicados en este Ministerio con los números 0430 y 30105 de 12 y 15 de febrero de 2007 respectivamente, solicitó la declaratoría de ilegalidad de los ceses de actividades realizados por los trabajadores de la Caja los días 7, 12 y 13 de febrero de 2007.*

*Esta solicitud tiene como soporte el contenido de las actas de constatación de cese de actividades de fechas 7, 12 y 13 de febrero de 2007, elaboradas por la inspectora de Trabajo de la ciudad de Tunja. (...)*

*Se concluye entonces, que los ceses de actividades promovidos por la organización sindical, no se enmarcan dentro de los parámetros legales permitidos en el artículo 379 literal e) del Código Sustantivo de Trabajo como se desprende de las actas adjuntas al expediente y cuyos hechos son coincidentes en cuanto al no permitirse el ingreso de trabajadores a las instalaciones de la empresa se hace imposible el desarrollo normal de las actividades de la misma, no cumpliendo dicho cese con los términos señalados en el artículo 444 del C.S. de Trabajo, puesto que no hace parte de un proceso de negociación colectiva de trabajo. (...)*

## **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** - *Declarar la ilegalidad del cese parcial de actividades promovido por el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACÁ, "SINALTRACOMFA", Nacional y Subdirectiva de Boyacá, realizados por los trabajadores de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACA, "COMFABOY", los días 7, 12 y 13 de febrero de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:-** *Ordenar que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto Reglamentario 2164 de 1959 que señala: "Declarada la ilegalidad de un paro, el Ministerio de Trabajo, (hoy de la Protección social), intervendrá de inmediato con el objeto de evitar que el empleador correspondiente despidiera a aquellos trabajadores que hasta ese momento hayan hecho cesación pacífica del trabajo pero determinada por circunstancias ajenas a su voluntad y creadas por las condiciones mismas del paro. Es entendido, sin embargo, que el*

*empleador quedará en libertad de despedir a todos los trabajadores que una vez conocida la declaratoria de ilegalidad, persistieren en el paro por cualquier causa. Una vez conocida la ilegalidad de que trata esta resolución la empresa deberá atender el procedimiento ordenado por el Decreto 2165 y la Resolución 1064 de 1959, (...).*

**2.- Los hechos probados.** Con el fin de resolver el problema expuesto, la Sala tiene por probados los siguientes hechos:

- Obra en el expediente copia de la Resolución No. 0854 de 23 de marzo de 2007, expedida por el Ministerio de la Protección Social, mediante la cual “*se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos ceses de actividades*”
- Se allegaron las copias de las actas de constatación de la situación en las instalaciones de la empresa, tal como se registraba los días 7 de febrero de 2007, folio 4; 12 de febrero de 2007, folio 9; 13 de febrero, folio 41; 1º de marzo, folio 103; 14 marzo, folio 84; 16 marzo, folio 87; 27 de marzo, folio 94 y 28 de marzo, folio 96.

**3.- Sobre la competencia del Ministerio de la Protección Social.** El centro de la controversia que reclama la atención del Consejo de Estado, reside en determinar si el Ministerio de la Protección Social tenía competencia para expedir el acto, es decir, para calificar la ilegalidad del movimiento adelantado por los trabajadores de Comfaboy. El demandante parte de la base de que con apego a los artículos 450 y 451 del C.S.T., el Ministerio de la Protección Social sí tiene competencia para determinar la ilegalidad de una *suspensión colectiva de trabajo*, si es que un movimiento de esa naturaleza no se aviene a las normas legales.

No obstante admitir esa competencia del Ministerio, a juicio del demandante la actividad de agitación sindical adelantada en los meses de febrero y marzo de 2007 en la sede de “Comfaboy”, no fue una suspensión colectiva de trabajo, sino un cese parcial de actividades.

Por lo que acaba de explicarse, en el entendimiento del demandante un cese parcial de actividades no es una suspensión colectiva del trabajo, por lo tanto, como el Ministerio sólo tiene competencia para juzgar la legalidad de una “suspensión o paro colectivo de trabajo” y no del “cese parcial” de actividades,

obró por fuera de la órbita de sus funciones cuando determinó la ilegalidad del dicho cese parcial de actividades.

Para el Consejo de Estado la distinción ideada por la parte demandante, y sobre la cual pretende edificar la falta de competencia del Ministerio de la Protección Social, y por consiguiente la nulidad del acto, es una distinción puramente especulativa, pues los perfiles del presente caso no permiten atender el planteamiento que ilustra la demanda, como pasa a verse.

El derecho de huelga consagrado constitucionalmente y en los instrumentos internacionales, es el reconocimiento de que existe siempre una confrontación latente entre los dos elementos centrales de la producción: el capital y el trabajo. En suma, se admite sin reservas la existencia de la confrontación, tanto, que el concepto de “conflicto colectivo” está presente en las normas internacionales, en la Constitución y en la ley. Dicho de otra manera, no se niega la existencia del conflicto sino que se reconoce como una hipótesis siempre posible, realidad que ha llevado a crear un conjunto de normas e instituciones propias para el estado de crisis de las relaciones entre empleadores y trabajadores. Precisamente, el reconocimiento del conflicto colectivo ha permitido la creación de reglas que regulan tanto el conflicto, como los períodos de paz laboral. Puesta en esta dimensión las cosas, el conflicto entre empleadores y trabajadores es una confrontación sometida a reglas mínimas que deben ser observadas, de éste modo, en periodo de paz laboral es posible cierto margen de agitación y el mantenimiento de un espíritu de gremio, así como la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas que regulan la relación de trabajo, bien sea en el pacto colectivo o en la convención colectiva fruto de la negociación. No obstante, en periodo diferente al de negociación colectiva, es decir en el tiempo de vigencia de una convención o pacto colectivo, que es ley para las partes, no son válidos ciertos instrumentos gremiales de agitación que sí lo serían en periodo de tensión. Por lo tanto, la suspensión colectiva de labores está prohibida por fuera del periodo de negociación, por lo que pasa a ser una forma de presión reprobada por el derecho. Entonces, empleadores y trabajadores en periodo de paz laboral deben someterse a las reglas mínimas y descartar las conductas que lleven a la suspensión colectiva, que sería la última ratio entre las medidas que la legislación protege para encausar los reclamos de los trabajadores. En tiempos diferentes a los de negociación colectiva, si hubiera alguna discrepancia, producto no del conflicto colectivo, sino del conflicto individual entre uno o algunos de los

trabajadores y la empresa, deben operar otros instrumentos administrativos y judiciales para zanjar esas diferencias, pues acudir al remedio extremo de la suspensión de actividades, implica el desconocimiento de las reglas del conflicto e incumplimiento de los deberes y obligaciones individuales de los trabajadores que participan en un movimiento colectivo de cesación de actividades.

En el presente caso, la organización sindical argumentó en el momento en que se levantó el acta de constatación de 7 de febrero de 2006 (folio 6), que la situación a que eran sometidos algunos trabajadores desprovistos de funciones reales, era un evento de acoso laboral a la luz de la Ley 1010 de 2006. Esta manifestación de la organización sindical como fuente y justificación del cese de actividades así fuera parcial, muestra por sí sola que los trabajadores debieron acudir primero a los mecanismos procesales judiciales expeditos que ofrece dicha ley para tramitar los reclamos individuales de los afectados. Por lo mismo, mientras no fueran agotados los mecanismos judiciales previstos por la Ley 1010 de 2006 para zanjar el conflicto jurídico, no podían los trabajadores acudir a medidas de fuerza como lo hicieron, en contravención de la normatividad que regula la materia.

No sobra reiterar que la Ley 1010 de 2006, ofrece mecanismos lo suficientemente ágiles y expeditos para prevenir, sancionar y corregir los actos de hostilidad laboral, instrumentos entre los cuales se halla la conciliación, figura ésta incompatible con las medidas de fuerza empleadas por los trabajadores.

Se sigue de todo lo dicho, que la ilegalidad del cese de actividades tiene origen en la necesidad de mantener la vigencia de ciertas reglas mínimas de coexistencia que rodean la relación laboral, las que no pueden ser desconocidas unilateralmente por los trabajadores acudiendo a las medidas de fuerza.

La distinción semántica que intenta el demandante, para diferenciar un cese parcial de actividades de una suspensión colectiva, para de allí deducir la incompetencia del Ministerio es inaceptable, si de lo que se trata es de respetar las reglas del conflicto colectivo previstas en la Constitución, en los tratados internacionales y en la ley; no pueden entonces los trabajadores irrumpir en un cese extemporáneo de actividades en periodos diferentes a los de negociación colectiva, al así proceder trasgredieron el ordenamiento. Y aunque se admita que el cese fue parcial, atendidos los perfiles del caso que hoy se juzga, tal menoscabo tuvo una repercusión y un impacto tan trascendental, que afectó todo

el funcionamiento de la entidad. No puede olvidarse que se trata de un grupo de 30 trabajadores que de hecho afectaron gravemente los servicios de dirección administrativa, financiera y operativa, de la secretaría general y de los departamentos de planeación, jurídico y de sistemas, por lo que ese colectivo de funcionarios y de trabajadores asignados a tales dependencias impidió cumplir las tareas dentro de la normalidad laboral.

Dicho de otro modo, no hay cómo sostener razonablemente que un bloqueo a las principales instalaciones – las de la dirección de la entidad y a sus elementos más sensibles -, ejecutado por 30 trabajadores no es colectivo y que por el contrario es un acto intrascendente, porque algunas otras divisiones siguieron funcionando. La verdad es que basta con afectar, a manera de ejemplo, la oficina de sistemas, y la sede de las directivas para deducir el impacto negativo que tuvo la medida de fuerza tomada por los trabajadores.

El itinerario que enseguida se hace sobre la evolución de una situación originada en las vías del hecho, muestra a las claras que la frontera entre un cese parcial de actividades y una suspensión colectiva del trabajo, es en este caso totalmente artificial.

Así, en la visita oficial hecha por el Ministerio el día 7 de febrero de 2007, los representantes de los trabajadores reconocieron ser los autores de la medida de fuerza, allí se dejó constancia que ante la protesta alguna reunión de un grupo de responsables de la empresa debió hacerse en un local externo; que el ingreso era restringido de hecho por un grupo de 30 trabajadores, y que la puerta de acceso al tercer piso estaba bloqueada con una madero. Igualmente, quedó registrado que la entidad externa de auditoria tuvo que abandonar la sede de la empresa, tomar la información en un dispositivo de memoria electrónica USB y trasladarse a otro lugar. En esa visita del Ministerio de la Protección, los trabajadores y la agremiación sindical aceptaron ser los autores de la protesta y además intentaron justificar las buenas razones que tenían para hacerla.

El día 12 de febrero, según el acta visible al folio 10, la agremiación sindical reconoció que la medida de fuerza fue deliberada, las razones que la impulsan y que ella apenas afectó unos cargos de la administración de la empresa y no a todo el tercer piso. Sin embargo, allí se registra que está limitado de facto el ingreso al tercer piso, que la puerta estaba bloqueada por una cadena y un candado, así

como la necesidad de contar con la venia de un grupo de trabajadores en protesta para ingresar a la sede, pues ellos autorizaban el ingreso a su antojo.

La situación que presentaba la sede de la empresa el 13 febrero, folio 41, no es muy diferente, pues una cadena y un candado restringían el paso al tercer piso. La dirigencia sindical reconoció que la intención no era paralizar toda la empresa sino tres cargos directivos, pero con selectividad en el ingreso al tercer piso de la edificación en que funciona "Comfaboy".

El estado de la protesta se mantuvo más o menos estable para el día 1º de marzo, folio 103. No obstante, el 14 marzo (folio 84), se intensifica la protesta, las directivas se reúnen en la sede del hotel Hunza, el lenguaje pasa a referirse a una "toma", pues los trabajadores que auspician el levantamiento dejan constancia de que no se les permite el ingreso de alimentos. El 16 marzo (folio 87), el gerente se dice así mismo desplazado, luego de lo cual los días 27 (folio 94) y 28 (folio 95) languidece la protesta hasta desaparecer, justamente cuando se conoce la declaración de ilegalidad del movimiento hecha por el Ministerio de la Protección Social.

Que la situación se fue deteriorando con el paso del tiempo, lo muestra la presencia y protagonismo que tuvieron posteriormente la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; igualmente se registró en una de esas reuniones, que hubo un pronunciamiento de tutela a favor de los trabajadores que intentaban regresar a su sitio de trabajo.

Como se evidencia del anterior repaso, la circunstancia de un cese "parcial" no descarta la suspensión colectiva, pues el número de quienes en ella participaron y la eficacia de la protesta fue tal, que no hay como negar que hubo una suspensión colectiva de actividades, así no haya causado la parálisis total de la empresa. El error del demandante consiste en creer que para que la suspensión de actividades cumpla las exigencias legales debe ser total, cuando la ley apenas ha exigido que sea colectiva o plural y en este caso que tenga eficacia suficiente para afectar el normal funcionamiento de la empresa.

El reproche viene montado sobre que el Ministerio de la Protección es incompetente y tal reproche depende de distinguir entre una "suspensión o paro colectivo de trabajo" y un "cese parcial" de actividades, diferencia que no se pudo

hallar en este caso, de donde emerge la sinrazón de la demanda y el fracaso de las pretensiones.

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

### **FALLA**

**NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda de nulidad propuesta contra la Resolución No. 0854 de 23 de marzo de 2007, expedida por el Ministerio de la Protección Social, mediante la cual se declaró la ilegalidad de un cese repetido de actividades realizado en la Caja de Compensación de Familia de Boyacá “CONFABOY” a instancia de los trabajadores.

**Cópiese, notifíquese y, una vez, en firme el anterior proveído archívese. Cúmplase**

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.-

**BERTHA LUCÍA RAMIREZ DE PÁEZ GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**