



Función Pública

Sentencia 2008-01544 de 2019 Consejo de Estado

CONVENCION COLECTIVA DEL ISS - Marco normativo / CONVENCION COLECTIVA - Vigencia / BENEFICIOS CONVENCIONALES - No procede aplicación por cuanto ya no está vigente / EMPLEADA PUBLICA - No puede beneficiarse de beneficios convencionales

De acuerdo con lo expuesto por el Alto Tribunal Constitucional, es necesario señalar que los beneficios derivados de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el ISS y el sindicato de trabajadores SINTRASEGURIDAD SOCIAL, debieron extenderse solo hasta el 31 de octubre de 2004, fecha en que terminó la vigencia de dicha convención. En efecto la mencionada convención colectiva estuvo vigente exclusivamente hasta el 31 de octubre de 2004, dado que se trataba de empleadores diferentes y que por lo tanto sería imposible aplicarle una convención colectiva a quien no la ha suscrito y que por ende tampoco la pudo denunciar, pues ello, además, conduciría a la creación de una nueva categoría de servidor público. Es por lo anterior que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demandante relativas a la aplicación de los beneficios de la convención colectiva suscrita entre SINTRASEGURIDAD SOCIAL y el ISS. La demandante pretende que le sean reliquidados a partir del 1º de noviembre de 2004, no tienen fundamento de prosperidad, como quiera que la vigencia de la convención colectiva finalizó el 31 de octubre de 2004; y en este sentido la liquidación de lo reconocido a través del acto enjuiciado se sujetó a la normatividad aplicable a su situación, ya que la ESE Rafael Uribe Uribe a través del acto enjuiciado atendió el deber que le asistía de reconocer los beneficios pactados en la convención colectiva a sus servidores hasta la fecha de la vigencia inicialmente pactada. En este orden, al momento del vencimiento de la convención colectiva 31 de octubre de 2004, la demandante Gloria María Cossío Vélez ya ostentaba la calidad de empleada pública, siendo claro que a partir de esta fecha ya no podía beneficiarse de los términos fijados en la convención colectiva.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Radicación número: 05001-23-31-000-2008-01544-01(1158-15)

Actor: GLORIA MARIA COSSIO VELEZ

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA, MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL Y FIDUAGRARIA

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. TEMA: IMPROCEDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS LEGALES Y CONVENCIONALES CAUSADOS ENTRE EL 26 DE JUNIO DE 2003 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2004 CONFORME A LA NORMATIVIDAD DE LA CONVENCION COLECTIVA SUSCRITA ENTRE EL ISS Y SINTRASEGURIDAD SOCIAL. DECRETO 01 DE 1984.

I. ASUNTO

La Sala de Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 26 de noviembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Laboral en Descongestión, que negó las súplicas de la demanda.

II. ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones.

GLORIA MARIA COSSIO VELEZ, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984 (CCA), demandó la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 659 de 15 de abril de 2008, por medio de la cual el apoderado general de la Liquidadora-Fiduciaria La Previsora S.A.- de la Empresa Social del Estado Rafael Uribe Uribe-en liquidación, determinó «el monto de las prestaciones sociales definitivas y de la indemnización por supresión del cargo, acto administrativo modificado y adicionado por la Resolución 952 del 9 de junio de 2008».

Igualmente, solicitó que se inaplique por inconstitucional e ilegal el artículo 14 del Decreto 405 de 14 de febrero de 2007 emanado de la Presidencia de la República, por el cual se estableció la tabla de indemnización por supresión del cargo de los servidores de la E.S.E. Rafael Uribe

Uribe.

También solicitó que se inaplique por inconstitucional e ilegal la Resolución 1320 del 14 de julio de 2008, emitida por el apoderado general de la Liquidadora-Fiduciaria La Previsora S.A.- de la Empresa Social del Estado Rafael Uribe Uribe-en liquidación, por la cual se realizó un ajuste aritmético a las resoluciones que reconocieron las prestaciones sociales definitivas y la indemnización por supresión de los cargos de la E.S.E. Rafael Uribe Uribe-en liquidación, y reconoció lo correspondiente a dieciocho -18- días faltantes del mes de julio de 2008 por prestaciones sociales definitivas, valores que fueron consignados, en su caso, en la cuenta de ahorros de la demandante.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, pidió que se acceda a lo siguiente:

- i) Que se reconozca y pague la reliquidación de la indemnización por supresión del cargo con la totalidad del tiempo de servicio al ISS en la modalidad de supernumerario y teniendo en cuenta los beneficios colectivos y/o convencionales desde su vinculación al I.S.S. y luego a la ESE Rafael Uribe Uribe, de acuerdo a las sentencias C-314 y C-349 de 2004 de la Corte Constitucional.
- ii) Que se reconozca y pague la reliquidación de los derechos salariales y prestacionales legales y extralegales, consagrados en la ley y en la convención colectiva, por el período comprendido entre el 26 de junio de 2003 al 31 de octubre de 2004, en lo que la empresa denominó como PAGO ÚNICO, para incluir otros factores como la bonificación por servicios, la prima de servicio, la bonificación de recreación y la prima de navidad, todas de carácter legal, los cuáles fueron descontados ilegalmente.
- iii) Reconocer y pagar la reliquidación de las cesantías retroactivas y anualizadas y los intereses sobre las mismas, tanto de orden convencional (art. 62 del acuerdo convencional) como las de orden legal (Ley 344 de 1996 y Decretos 1582 y 1252 de 2000), de toda la relación laboral a partir del 1 de noviembre de 2004 al 18 de julio de 2008, en los términos del artículo 48 de la Convención Colectiva y reconocimiento y pago de la moratoria de cesantías y de los intereses sobre las cesantías.
- iv) Que se reconozca y pague el incremento adicional sobre salario básico por servicios prestados, del 9% del salario respectivo, según el artículo 40 de la Convención. El auxilio de transporte equivalente a \$ 49.087 para los años 2003 y 2004, según el artículo 53 convencional. El auxilio de alimentación, los aportes a la seguridad social, la reliquidación de las vacaciones, según el artículo 48 de la Convención y de prima de vacaciones, artículo 49 convencional. De primas de servicios legales y extralegales, artículos 45 y 50 de la convención. De primas de navidad y del subsidio familiar por sus dos hijos menores de edad, así como la dotación de uniformes para trabajadores oficiales y la recompensa por servicios prestados, desde el 1 de noviembre de 2004 hasta el 18 de julio de 2008;
- v) Que se indexen todas las sumas; y se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

2.2. Hechos Relevantes

- La señora Gloria María Cossio Vélez se vinculó al Instituto de Seguros Sociales (en adelante ISS), seccional Valle del Cauca, como auxiliar de enfermería en el municipio de Santiago de Cali, a través de contrato de trabajo a término indefinido, desde el 20 de noviembre de 1984 hasta el 25 de junio de 2003.

- La demandante se benefició de la Convención Colectiva de trabajo suscrita entre ISS y SINTRASEGURIDADSOCIAL.

- A través del Decreto 1750 de 2003, el Gobierno Nacional dividió los servicios de salud del ISS en varias empresas sociales del Estado (ESE). A tal proceso se le denominó «escisión» y la señora Cossio Vélez fue incorporada de manera automática a la E.S.E. Rafael Uribe Uribe a partir del 26 de junio de 2003 y hasta el 18 de julio de 2008, en calidad de empleada pública.

- Por expreso mandato normativo contenido en el decreto antes mencionado, los servidores del ISS, con independencia de la denominación del contrato, fueron vinculados, sin solución de continuidad, a las plantas de personal de las diferentes ESE.

- La Convención Colectiva de Trabajo tuvo vigencia inicial de tres -3- años, entre el 1 de noviembre de 2001 y 31 de octubre de 2004, pero ha sido prorrogada automáticamente cada seis -6- meses en los términos del artículo 478 del CST.

- Con relación a los derechos convencionales, manifestó que de una interpretación sistemática de las decisiones de la Corte Constitucional en sentencias C-314 y C-349 de 2004, se entiende que la Corporación avaló la tesis según la cual los servidores del ISS que fueron incorporados automáticamente y sin solución de continuidad en las Empresas Sociales del Estado tienen derecho a los beneficios convencionales por lo menos durante el tiempo en que la Convención Colectiva de Trabajo conserva su vigencia.

- Mediante escrito radicado el 31 de octubre de 2007, fue presentada la reclamación administrativa - laboral ante la ESE Rafael Uribe Uribe en la que se deprecó el reconocimiento de derechos salariales y prestacionales de orden legal y extralegal, solicitud que fue resuelta mediante el oficio ADM-186-2008 del 14 de enero de 2008.

2.3 Normas Violadas y Concepto de Violación

Se invocaron como normas violadas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 53, 58 y 209.

El Decreto 2127 de 1945, artículos 44, 53 y 54.

Del Decreto 1042 de 1978, artículos 45 y 58.

Del Decreto Ley 254 de 2000, los artículos 6, 7, 22, 23 y 26.

Del Decreto 3135 de 1968, artículo 11.

Del Decreto 372 de 2006, el artículo 14.

Del Decreto 3118 de 1968.

Leyes 344 de 1996, 244 de 1995, 52 de 1975, Código Sustantivo del Trabajo, y los Decretos 405 de 2007, 01 de 1984 - CCA, 254 de 2000, 403 de 2008, 1298 de 2008, 1883 de 2008, 2349 de 2008, 2605 de 2008, y artículo 1226 del Código de Comercio.

Argumentó que el acto demandado está viciado de ilegalidad por incurrir en las siguientes causales de nulidad (i) falta de motivación y (ii) violación de las normas en las que debían fundarse el acto.

Para sustentar los cargos expresó que en la liquidación de la indemnización por supresión del cargo y al descontarse los beneficios salariales y prestacionales del «PAGO ÚNICO», se vulneraron los principios de favorabilidad y del derecho adquirido, por cuanto el demandante tiene derecho al reconocimiento tanto de los derechos salariales como prestacionales, legales y extralegales, es decir, a ambos.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO¹.

Manifestó que la mayoría de los hechos no le constan, no los acepta, no constituyen un hecho procesal, son apreciaciones subjetivas o se atiene a lo que se pruebe dentro del proceso, por cuanto entre el Ministerio y la demandante no existió relación laboral ni contractual alguna y por tanto no le corresponde definir controversias entre ex - trabajadores de otras entidades públicas, como son el ISS y la ESE Rafael Uribe Uribe.

Que lo único que acepta es que de acuerdo a lo establecido por el Decreto 2605 de 2008, a la Nación-Ministerio de Hacienda- le corresponde asumir las obligaciones laborales reconocidas e insolutas a cargo de la liquidada ESE Rafael Uribe Uribe, a partir de su terminación como persona jurídica, de acuerdo a lo dispuesto por el agente liquidador, por lo cual lo único que hace es girar los recursos necesarios a la fiduciaria contratada para pagar pasivos y contingencias de la entidad en liquidación.

Presentó como excepciones la indebida acumulación de pretensiones, falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de agotamiento de vía gubernativa, inexistencia de solidaridad o de vínculo, prescripción, y la genérica.

3.2.- FIDUAGRARIA.²

Solicitó que denieguen las súplicas de la demanda por carecer de sustento fáctico y jurídico que permita hacer oponible la reclamación de la señora Cossio Vélez a la demandada Fiduagraria. Que no le constan los hechos expuestos, se atiene a lo que se pruebe y que solo se remite al Contrato de Fiducia Mercantil No. 018 de 2008.

Que entre la FIDUCIARIA -FIDUAGRARIA- y la demandante no existió relación laboral ni contractual alguna y por tanto no le corresponde definir controversias entre ex - trabajadores de otras entidades públicas, como son el ISS y la ESE Rafael Uribe Uribe.

Que en su condición de Fiduciaria, le consta que a la demandante le fueron reconocidas en su momento las acreencias presentadas dentro del proceso liquidatorio las cuales cumplían con los requisitos establecidos para el efecto por las normas pertinentes, como el Decreto 405 de 2007, Decretos leyes 254 de 2000, 666 de 1993 y 510 de 1999, Decreto 2211 de 2004, normas aplicables a la extinta ESE Rafael Uribe Uribe.

Interpuso las excepciones de falta de competencia, inexistencia de la demandada, inexistencia de la relación laboral o contractual con su representada, falta de legitimación en la causa por pasiva, compensación y buena fe. Señaló además la imposibilidad legal para que la Fiduciaria responda con recursos propios de las obligaciones a cargo de los fideicomisos que administra y de los fideicomitentes respectivos.

3. 3.- MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL³

Solicitó que se denieguen las súplicas de la demanda por carecer de sustento fáctico y jurídico que permita hacer oponible la reclamación de la señora Gloria Ma. Cossio Vélez a la demandada. Que no le constan los hechos expuestos y que algunas aseveraciones no son hechos, sino apreciaciones subjetivas o contenido normativo. Que se atiene a lo que se pruebe dentro del proceso. Que las decisiones demandadas no fueron proferidas por ese Ministerio y por tanto no debe responder ante las acusaciones de la demandante.

IV.- LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁴.

El Tribunal Administrativo de Antioquia - Sala Laboral en Descongestión-, mediante sentencia proferida el 26 de noviembre de 2014, negó las

pretensiones de la demanda bajo las siguientes consideraciones:

- Analizó el marco jurídico de la escisión del ISS y la creación de las ESE- Empresas Sociales del Estado, respecto del cual concluyó que«...Para la Sala resulta claro entonces, que dichos servidores conservaron los derechos salariales y prestaciones que estaban devengando en tanto tenían la condición de trabajadores oficiales y se mantuviera vigente la última Convención Colectiva que regulaba la relación laboral al verificarse la mutación del régimen funcional.» Su posición frente a la solución del caso concreto la soportó en la sentencia de la Corte Constitucional SU-897 de 2012 y su análisis sobre la aplicación del Decreto 1750 de 2003, artículo 17, donde se determinó que los trabajadores tendrían derechos derivados del contrato colectivo pero solo hasta la vigencia inicialmente pactada, y transcribió parte del contenido de dicha sentencia sobre el punto concreto (págs.. 29-30 del fallo impugnado).

- Señaló que de conformidad con el Decreto 1750 de 2003, las empresas Sociales del Estado asumirían la posición contractual del ISS antes del proceso de escisión, siempre y cuando estos estuviesen vigentes al (26 de junio de 2003). Que según los hechos expuestos y las pruebas allegadas, la demandante para el día 26 de junio de 2003 pasó a ser una empleada pública adscrita a la ESE Rafael Uribe Uribe. En tal situación como la demandante pasó a ser empleada pública, ya no le cobijaba la prórroga automática de la Convención Colectiva, debido a los principios que rigen el empleo público, que son de la esencia de la función pública. Insistió en que para el 31 de octubre de 2004, al momento del vencimiento de la Convención Colectiva, ya la señora Cossio Vélez era una empleada pública, y por tanto ya no le aplicaba la Convención, máxime cuando a la demandante se le habían cancelado los haberes dejados de percibir en virtud de la Convención Colectiva, desde el momento en que se produjo la escisión del ISS.

- Para argumentar su decisión se remitió a las sentencias de 30 de marzo del 2011 del Consejo de Estado, sección segunda, MP. DR. Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicación 0500123310002008-00096-01 y de 8 de mayo de 2008, MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. Interno 1371-2007, en las cuales se expuso y analizó la misma situación.

- Señaló finalmente, que la demandante no había cuestionado ni demandado la resolución por la cual se ordenó el PAGO UNICO a que hace alusión en el libelo, y que relaciona como referente para solicitar la devolución de los valores allí descontados. Concluyó el Tribunal que la demandante no había logrado demostrar que el acto demandado estuviese incurso en los vicios señalados, por la cual se imponía la negación de las súplicas demandatorias y no condenó en costas.

V. DEL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte demandante interpuso oportunamente recurso de apelación en el que solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia por considerar que la demandante tiene derecho a la reliquidación de la indemnización por supresión del cargo de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias C-134 y C-349 de 2004.

Consideró que si es aplicable la prórroga automática de la Convención Colectiva al caso concreto, y que no hacerlo así se desconoce el artículo 478 del C.S. de T., por cuanto se estaría rebajando o disminuyendo los ingresos salariales de los trabajadores de manera unilateral. Que la aplicación automática de la Convención a los ex - trabajadores del ISS es un caso sui generis en Colombia, de aplicación excepcional de una convención colectiva a los empleados públicos, solución que se sale de lo común pero que es lo procedente y justo en el caso analizado.

VI. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto calendarado el 12 de mayo de 2015⁵, el despacho sustanciador (i) admitió el recurso de apelación, y (ii) reconoció personería a los nuevos apoderados de las demandadas.

Por auto de 27 de octubre de 2017 (fl. 524) se corrió traslado para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para rendir concepto de fondo.

En escritos visibles a folios 525 a 527 del expediente, el apoderado del Ministerio de Hacienda y el Ministerio Público, fls. 529 a 542, insistieron en todos y cada uno de los argumentos señalados en el escrito de contestación de la demanda, en los alegatos de conclusión de primera instancia.

El ministerio público, argumentó que debía confirmarse el fallo apelado.

CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala de Subsección a decidir previas las siguientes consideraciones.

1. DE LA COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y con lo previsto en los artículos 11, 12, 34 y 36 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo ordenado en el artículo 129 del Decreto 01 de 1984 .

2. DEL PROBLEMA JURIDICO

El problema jurídico en el asunto analizado se contrae a determinar si la señora GLORIA MARIA COSSIO VELEZ tiene derecho al reconocimiento de los derechos y beneficios convencionales contenidos en la convención colectiva suscrita entre el ISS y SINTRASEGURIDAD SOCIAL, más allá del 31 de octubre de 2004.

A fin de resolver este problema jurídico, la Sala de Decisión examinara el marco legal aplicable al caso concreto y la interpretación jurisprudencial que esta Corporación ha hecho del mismo.

2.1 MARCO JURIDICO-CONVENCIÓN COLECTIVA DEL ISS.

En relación con la posibilidad de presentar convenciones colectivas por parte de los empleados públicos, la Corte Constitucional en la sentencia C-314 de 2004, concluyó lo siguiente:

«En consecuencia, si la pertenencia de un servidor público a un determinado régimen laboral, llámese trabajador oficial o empleado público, no es un derecho adquirido, entonces la facultad de presentar convenciones colectivas, que es apenas una potestad derivada del tipo específico de régimen laboral, tampoco lo es. Jurídicamente, la Corte encuentra válido considerar que en este caso lo accesorio sigue la suerte de lo principal, de modo que al no existir un derecho a - ser empleado público o trabajador oficial, tampoco existe un derecho a presentar convenciones colectivas si el régimen laboral ha sido modificado.»

El absurdo al que conduciría una conclusión contraria implicaría reconocer que cierto tipo de empleados públicos - los que antes han sido trabajadores oficiales - tendrían derecho a presentar convenciones colectivas de trabajo, a diferencia de aquellos que nunca fueron trabajadores oficiales, con lo cual se generaría una tercera especie de servidores públicos, no prevista en la ley sino resultado de la transición de un régimen laboral a otro, afectándose por contera el derecho a la igualdad de los empleados públicos que no habiendo sido jamás trabajadores oficiales, no tendrían derecho a mejorar por vía de negociación colectiva la condiciones laborales de sus cargos.

Lo anterior no significa que a los empleados públicos se les haya negado el derecho a la negociación colectiva, dado que el artículo 55 de la Constitución Política garantiza dicho derecho para que regulen sus relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley para tal efecto.

A su vez, el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, aprobado por Colombia mediante la Ley 411 de 1997, consagró disposiciones relativas al derecho de sindicalización de los servidores del Estado e hizo una invitación a los Estados sobre la necesidad de establecer procedimientos para la negociación de las condiciones de empleo y la solución de conflictos que se susciten en torno a ello.

Adicional a todo lo anterior, ha de tenerse en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de derechos adquiridos establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y la noción de la condición más beneficiosa que se desprende del artículo 53 ibidem, para precisar que son los derechos adquiridos y no las meras expectativas los que no pueden ser modificados por el legislador.

Por otra parte, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse en relación con la aplicación de las convenciones colectivas a aquellos servidores sujetos a cambios en la naturaleza de su empleo de trabajadores oficiales a empleados públicos, en el siguiente sentido:

«La aludida convención colectiva cobija única y exclusivamente a los trabajadores oficiales de la entidad demandada y como la situación laboral de la demandante, no se enmarca dentro de este supuesto dada la calidad de empleada pública que la cobijaba para el momento en que fue retirada del servicio [...] no es viable reconocerle [...] con fundamento en la convención colectiva reclamada, puesto que el cambio de naturaleza del empleo conlleva necesariamente el cambio de régimen aplicable, lo que indefectiblemente supone la inaplicación de reconocimientos plasmados en convenciones colectivas, salvo los derechos adquiridos y las expectativas legítimas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 416 del C.S.T. que consagra la prohibición de extender cláusulas convencionales a los empleados públicos, calidad que tal y como quedó demostrado, ostentó la actora.

De igual manera, no sobra advertir, que aun aceptándose el argumento de la, "reincorporación al servicio de la actora", ello no es garantía de que las cláusulas convencionales le resulten aplicables, máxime cuando dicha reincorporación procuró mantener la continuidad de la relación, pero cambió la naturaleza del empleo. Cambio que impide, como ya se dijo, que las garantías convencionales se le apliquen a quienes antes de dicha reincorporación ostentaban la calidad de trabajadores oficiales, puesto que estas garantías y beneficios fueron alcanzados por dichos trabajadores oficiales a través de acuerdos convencionales que no pueden regular las relaciones de los empleados públicos que tienen un régimen indemnizatorio, salarial y prestacional establecido en la ley y sus decretos reglamentarios, tal y como específicamente lo contempla el artículo 150 numeral 19 literales e y f de la Constitución Política».

De otra parte la Corte Constitucional en la sentencia C- 349 de 2004 señaló expresamente lo siguiente:

«Las expresiones automáticamente y sin solución de continuidad, contrariamente a lo aducido por los demandantes, pretenden asegurar la garantía de estabilidad laboral y los demás derechos laborales de los trabajadores, al permitir que no pierdan sus puestos de trabajo ni vean interrumpida la relación empleador - trabajador. Con ello se obtiene que, en virtud de esta permanencia, dichos trabajadores puedan seguir disfrutando de los beneficios convencionales mientras los mismos mantengan vigencia y, además, seguir cobijados por los regímenes de transición pensional, durante este mismo lapso. Sin esta continuidad en la relación de trabajo no estarían aseguradas estas garantías laborales, puesto que al romperse el vínculo empleador- trabajador en principio cesan las obligaciones del primero para con el segundo, derivadas de la

convención colectiva vigente. No obstante, para impedir que las mismas puedan ser interpretadas en el sentido según el cual la automaticidad en el traslado del régimen de trabajadores oficiales a empleados públicos y la incorporación sin solución de continuidad a las nuevas plantas de personal acarrea la pérdida de derechos laborales salariales o prestacionales adquiridos y de garantías convencionales, la Corte declarará su exequibilidad bajo el entendido que se respeten dichos derechos adquiridos».

De acuerdo con lo expuesto por el Alto Tribunal Constitucional, es necesario señalar que los beneficios derivados de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el ISS y el sindicato de trabajadores SINTRASEGURIDAD SOCIAL, debieron extenderse solo hasta el 31 de octubre de 2004, fecha en que terminó la vigencia de dicha convención.

Lo anterior, por considerar que al mutar la naturaleza jurídica del vínculo laboral de trabajadores oficiales a empleados públicos y pasar a conformar la planta de personal de una empresa social del Estado, no resulta procedente la aplicación de las disposiciones del derecho colectivo del trabajo relacionado con trabajadores oficiales y, por tanto, no se puede válidamente invocar la prórroga automática de la convención a que hace mención el artículo 478 del CST, que establece «que si dentro de los 60 días anteriores al vencimiento de su término de expiración las partes o una de ellas no hubiere manifestado por escrito su voluntad de darla por terminada, la convención se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis meses».

Tampoco es viable que quienes pasaron a ser empleados públicos denuncien la convención por su calidad de tales y estar vinculados a una entidad pública diferente a la que suscribió la convención colectiva que pretende siga siendo aplicable. Adicionalmente y para abundar en razones, no es posible extender la convención colectiva respecto de una empresa que no la suscribió y que no tendría la posibilidad de denunciarla.

Ahora bien, debido a que en la jurisprudencia hubo pronunciamientos en los cuales se extendieron los beneficios convencionales a quienes pasaron a tener la categoría de empleados públicos en virtud de la escisión del ISS, es necesario indicar que la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-897 de 2012 estableció que no hay lugar a que se dé tal posibilidad, como se desprende del texto que a continuación se transcribe:

«Aplicabilidad de la Convención Colectiva celebrada entre ISS y Sintraseguridad Social a los trabajadores de las Empresas Sociales del Estado.

Para la resolución de los casos objeto de estudio en la presente decisión debe dilucidarse un punto fundamental dentro del análisis jurídico a realizar por la Corte: la vigencia de la convención colectiva celebrada entre el ISS y SINTRASEGURIDAD SOCIAL en el año 2001.

Planteado el problema y su relevancia en la solución de los casos que ahora ocupan a la Corte, se deben estudiar las tres posibilidades de respuesta existentes:

- i) Entender que la convención colectiva estuvo vigente hasta el momento en que se liquidó la vicepresidencia de salud del ISS;
- ii) Entender que la convención colectiva estuvo vigente hasta el 31 de octubre de 2004, fecha en que se cumplieron los tres (3) años por los que fue pactada la convención firmada entre el ISS y SINTRASEGURIDAD SOCIAL;
- iii) Entender que la convención colectiva celebrada entre el ISS y SINTRASEGURIDAD SOCIAL estuvo vigente hasta el 31 de julio de 2010, es decir, desde su celebración -el 1° de noviembre de 2001-, durante los tres años previstos para su vigencia, posteriormente con renovaciones semestrales consecutivas en virtud del artículo 478 del CST, hasta el 31 de julio de 2010 cuando, por prohibición expresa del Acto Legislativo 01 de 2005, se eliminó la posibilidad de fijar los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o vejez por medio de convenciones colectivas.»

Cada una de estas posibilidades tiene argumentos a favor. Sin embargo, para la Corte la interpretación de la Constitución y la legislación que rige la materia solo permite llegar a una conclusión jurídicamente sostenible: la convención colectiva celebrada entre el ISS y SINTRASEGURIDAD SOCIAL estuvo vigente por el tiempo previsto en su artículo 2°, es decir, por el tiempo acordado entre las partes que la suscribieron, esto es, desde noviembre de 2001 hasta el 31 de octubre de 2004.

Los argumentos que llevaron a la Corte a esta conclusión son los que pasan a enumerarse:

«[...]

Retomando todo el análisis hecho, las restricciones del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo son la especie, y, por consiguiente, no obstante que no ha habido desarrollo legislativo sobre el tema por parte del Congreso, la limitación contenida en la disposición legal resulta exequible, porque aunque no la menciona, tampoco prohíbe expresamente el derecho a "la negociación colectiva" de los sindicatos de empleados públicos. Lo que conduce a declarar la exequibilidad de la disposición en lo acusado, pero en forma condicionada hasta que el legislador regule la materia.»

[...]

El principal argumento es que, como se explicó anteriormente, los empleados públicos no pueden disfrutar de beneficios convencionales. No obstante, en este caso, en virtud de la protección que la Constitución dispensa respecto de los derechos adquiridos -artículo 58-, dichos beneficios se mantuvieron hasta que se cumplió el plazo inicialmente pactado en la convención, esto es hasta el 31 de octubre de 2004. Entender que a partir de este momento la convención se prorrogó indefinidamente no es de recibo en el ordenamiento jurídico colombiano, en virtud de las siguientes razones:

1) Se crearía por parte de la jurisprudencia un tercer tipo de vínculo con la administración: los empleados públicos que disfrutaran regularmente de beneficios convencionales, lo cual, además de no tener fundamento constitucional ni legal en el ordenamiento colombiano, iría en contra del principio de igualdad. Esta posición ha sido sostenida por la Sala Plena de esta corporación en sede de constitucionalidad, tal y como se consagró en la sentencia C-314 de 2004, al manifestarse en contra de que los empleados públicos de las ESEs tuvieran un derecho adquirido a disfrutar indefinidamente de los beneficios convencionales o celebrar convenciones colectivas: "El absurdo al que conduciría una conclusión contraria implicaría reconocer que cierto tipo de empleados públicos -los que antes han sido trabajadores oficiales- tendrían derecho a presentar convenciones colectivas de trabajo, a diferencia de aquellos que nunca fueron trabajadores oficiales, con lo cual se generaría una tercera especie de servidores públicos, no prevista en la ley sino resultado de la transición de un régimen laboral a otro, afectándose por contera el derecho a la igualdad de los empleados públicos que no habiendo sido jamás trabajadores oficiales, no tendrían derecho a mejorar por vía de negociación colectiva la condiciones laborales de sus cargos."

2) La desaparición de una de las partes de la relación laboral -el empleador- impide que la convención colectiva se prorrogue respecto de quienes en el pasado fueron trabajadores en aquella relación laboral. En efecto, el cambio de empleador elimina una de las partes que celebraron la convención colectiva y, como es lógico, cualquier renovación de beneficios convencionales debería tener como presupuesto la existencia de quien se compromete a proporcionarlos, esto es, el nuevo empleador. No resulta acorde con la filosofía del derecho de negociación colectiva que se extiendan indefinidamente -con base en una supuesta renovación automática- los beneficios convencionales de una relación laboral que dejó de existir.

3) El argumento anterior cobra aún más sentido si se tiene en cuenta que el nuevo empleador -es decir las ESEs- no podían denunciar la convención colectiva tantas veces referida en virtud a que no fue nunca una de las partes involucradas en su celebración. La denuncia y renegociación de los beneficios convencionales, como es lógico, corresponde a las partes que celebraron la convención colectiva. No es posible que un tercero que no participe en dicha negociación pueda denunciar o renegociar convenciones pasadas de sus actuales trabajadores.

En resumen, no puede entenderse que, una vez cumplido el término por el que fue pactada, una convención colectiva se prorroga indefinidamente, con base en los términos del artículo 478 del CST, incluso cuando:

- i) se ha cambiado de empleador;
- ii) el antiguo empleador ha dejado de existir; y
- iii) los antiguos beneficiarios ahora tienen un vínculo jurídico que no les permite disfrutar de beneficios convencionales.

Estos son los argumentos que llevan a la Sala Plena de la Corte Constitucional a modificar la jurisprudencia de la Sala Sexta de Revisión y adoptar la posición anteriormente expuesta, consistente en entender que la convención colectiva celebrada entre SINTRASEGURIDAD SOCIAL y el ISS, estuvo vigente por el plazo inicialmente pactado, esto es, del 1° de noviembre de 2001 al 31 de octubre de 2004» (sic) Resaltado fuera de texto.

De la sentencia transcrita se concluye que en efecto la mencionada convención colectiva estuvo vigente exclusivamente hasta el 31 de octubre de 2004, dado que se trataba de empleadores diferentes y que por lo tanto sería imposible aplicarle una convención colectiva a quien no la ha suscrito y que por ende tampoco la pudo denunciar, pues ello, además, conduciría a la creación de una nueva categoría de servidor público.

Es por lo anterior que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demandante relativas a la aplicación de los beneficios de la convención colectiva suscrita entre SINTRASEGURIDAD SOCIAL y el ISS.

2.3 Resolución del caso concreto

La Sala a efectos de resolver la controversia planteada dentro del *sub examine* se referirá a los hechos que se encuentran probados en los siguientes términos:

De las pruebas aportadas al expediente, se evidencia que el tiempo de servicio prestado por la señora Gloria Maria Cosido en el Instituto de Seguro Social, fue desde el 20 de noviembre de 1984 hasta el 25 de junio de 2003, desempeñándose como auxiliar de enfermería⁶.

La demandante fue incorporada de manera automática a la E.S.E. Rafael Uribe Uribe a partir del 26 de junio de 2003 y hasta el 18 de julio de 2008, en calidad de empleada pública⁷.

El 31 de octubre de 2001, el Instituto de Seguros Sociales suscribió con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Seguridad Social, Convención Colectiva de Trabajo, cuya vigencia corresponde al período comprendido entre el 1° de noviembre de 2001 y el 31 de octubre de 2004⁸.

La ESE Rafael Uribe Uribe en liquidación mediante la Resolución 659 de 2008, le reconoció a la demandante la suma de cincuenta millones

quinientos ochenta y tres mil novecientos sesenta mil pesos -\$ 50.583.960- a título de indemnización por el periodo comprendido entre el 20 de noviembre de 1984 al 30 de mayo de 2008 según consta en el anexo 1, acto que integra la precitada resolución⁹. Suma que debido a que el periodo final se ajustó al 30 de junio de 2008, se adicionó en doscientos cuatro mil novecientos ochenta pesos (\$ 204.980).

Como se observa, la indemnización reconocida cubrió desde el momento de vinculación de la señora Gloria María Cossio al ISS, hasta la terminación del vínculo laboral con la ESE Rafael Uribe Uribe que tuvo lugar en el año 2008.

De lo expuesto la Sala concluye, que los derechos salariales y prestacionales que la demandante pretende que le sean reliquidados a partir del 1º de noviembre de 2004, no tienen fundamento de prosperidad, como quiera que la vigencia de la convención colectiva finalizó el 31 de octubre de 2004; y en este sentido la liquidación de lo reconocido a través del acto enjuiciado se sujetó a la normatividad aplicable a su situación, ya que la ESE Rafael Uribe Uribe a través del acto enjuiciado atendió el deber que le asistía de reconocer los beneficios pactados en la convención colectiva a sus servidores hasta la fecha de la vigencia inicialmente pactada.

En este orden, al momento del vencimiento de la convención colectiva 31 de octubre de 2004, la demandante Gloria María Cossío Vélez ya ostentaba la calidad de empleada pública, siendo claro que a partir de esta fecha ya no podía beneficiarse de los términos fijados en la convención colectiva.

2.4 CONCLUSIÓN

De conformidad con lo anterior, la Sala confirmará la decisión del a quo, dicha negativa se debe a las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión, que amplía lo expuesto en la argumentación desplegada por la sentencia de 26 de noviembre de 2014.

2.5 CONDENA EN COSTAS.

La Subsección estima que no hay lugar a condena en costas por cuanto la actividad de las partes se ciñó a los parámetros de buena fe y lealtad procesales, sin que por lo mismo se observe actuación temeraria ni maniobras dilatorias del proceso (artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1.998).

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 26 de noviembre de 2014 proferida el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 182 a 203 cuadr. 1

2. Folios 247 a 261 cuadr. 1

3. Folios 311 a 335 cuadr. 1

4. Folios 436 a 454, cuadr. 1

5. Fl. 469

6. Folio. 137.

7. *Ibidem.*

8. Folios 37 a 74.

9. Folio 119.

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 06:39:57