

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Medellín,

PROCESO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO LABORAL
DEMANDANTE:	GLADIS MAYA URIBE
DEMANDADOS:	ESE METROSALUD
PROCEDENCIA:	JUZGADO SEPTIMO (07) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN.
RADICADO:	05001.33.33.007.2012.00069.01
MOTIVO:	APELACIÓN DE AUTO.
AUTO NRO.:	

TEMA: Confirma auto apelado – la Audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad en el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral – falta de competencia para convocar a la audiencia.
--

Procede la Sala a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra la decisión tomada en audiencia inicial reglamentada por el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, la misma que se llevó a cabo el seis (06) de marzo de dos mil trece y en la cual se dio por terminado el proceso por incumplimiento de requisito de procedibilidad.

ANTECEDENTES

La demanda:

- El día 19 de julio de 2012, la señora GLADIS MAYA URIBE actuando en nombre propio debidamente asistida por apoderada judicial, a través de escrito obrante a folios 1 a 6, impetró demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMEINTO DEL DERECHO LABORAL en contra de la ESE METROSALUD, con el fin de que se declare la nulidad el acto administrativo ficto resultante del silencio administrativo negativo ante la petición elevada por la demandante el día 25 de mayo de 2010, ante el Gerente General de la ESE METROSALUD, y, como consecuencia se declare que la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de los salarios

y demás prestaciones sociales descontadas por el cese de actividades, durante el año 2002.

- Sometida a reparto la demanda de la referencia, correspondió su conocimiento al Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, quien en audiencia inicial celebrada el 06 de marzo de 2013 y al momento de decidir sobre las excepciones previas, determinó la ausencia del requisito de procedibilidad (audiencia de conciliación) razón por la cual, se dio por terminado el proceso, y como fundamento de ello se argumento lo siguiente¹:
- Consideró la juez de instancia que el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone como requisito de procedibilidad la conciliación extrajudicial siempre y cuando se trate de asuntos conciliables, cuando se formulen pretensiones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por lo tanto, en el presente caso se trata de asunto conciliable, puesto que se pretende el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales descontados con ocasión al cese de actividades en la ESE METROSALUD en el año 2002, reclamándose entonces derechos inciertos y discutibles, en consecuencia, manifiesta la señora Juez que se debe exigir el requisito de procedibilidad como requisito previo a demandar, motivo por el cual el Despacho no lo entiende agotado por las siguientes razones:
- 1. El día 24 de mayo de 2010 la accionante señora Maya Uribe presentó ante la ESE Metrosalud derecho de petición, con el fin de que se le pagara el valor descontado en el año 2002 por haber participado en el cese de actividades, pues consideró la misma que al haber sido declarada la nulidad de la Resolución N° 152 del 28 de febrero de 2003 la cual dio por ilegal el cese de actividades deja sin sustento la medida adoptada por la ESE.
- Igualmente pese a haberse agotado la vía gubernativa con la presentación del derecho de petición antes referenciado, el requisito de procedibilidad conciliación extrajudicial fue adelantado por la Asociación de Empleados y Trabajadores "ASMETROSALUD"², no pudiendo hablar de identidad de partes entre dicha asociación y la persona afiliada, siendo la primera una persona jurídica diferente a la persona natural e individualmente considerada como es la señora Maya Uribe aunque se encuentre vinculada a dicha asociación, por lo tanto, quien debió haber convocado a la audiencia de

¹ Audio obrante a folio 88 del expediente

² Folio 10 del expediente

conciliación es la señora Gladis Maya Uribe, pues fue esta quien sufrió la afectación del acto de la administración y quien finalmente dio inicio a la vía gubernativa.

Además frente a las facultades que tienen los sindicatos en el artículo 373 del Código Sustantivo del trabajo se establece que los mismos pueden representar a los agremiados en sus intereses económicos comunes o generales o de la profesión respectiva, y representar esos mismos intereses ante los patronos y terceros en caso de presentarse un conflicto colectivo que no haya podido resolverse por arreglo directo o por conciliación, lo que quiere decir que los sindicatos están facultados para representar a los agremiados cuando se trate de la defensa de los intereses económicos comunes o generales, es decir que afecten al conglomerado como tal, por ejemplo cuando se solicita un nuevo derecho o se revisa o modifica uno vigente, pero cuando se trata de intereses individuales, es decir los que corresponde a cada trabajador, no pueden ser representados por la institución sindical a menos que haya delegación expresa, como quiera que el reclamo corresponde al trabajador en forma individual, caso en el cual se estas demandando un acto de contenido particular y concreto, pues los efectos de la decisión sería interpartes.

Finalmente considera la juez de instancia que las pretensiones que fueron objeto de la audiencia de conciliación extrajudicial, no coinciden con las plasmadas en la demanda, pues en el Acta 004 quedó consignado que se debían derechos a los funcionarios de la ESE METROSALUD generalmente considerados, razón mas para considerar que hubo indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, para finalmente declarar por terminado el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral.

La Impugnación:

En la misma audiencia y habiendo quedado notificada por estrados la parte accionante de la decisión allí tomada, se interpone el recurso de apelación contra la decisión que da por terminado el proceso por no encontrarse agotado el requisito de procedibilidad de la audiencia de conciliación y para tal efecto manifestó la apoderada de la señora Gladis Maya Uribe que al haber sido declarada por el Consejo de Estado la nulidad de la Resolución N° 152 del 28 de febrero de 2003 (tiene por ilegal el cese de actividades) proferida por el Ministerio de la Protección Social se dio la decadencia del acto administrativo, por lo cual, la Asociación de Empleados y Trabajadores de Metrosalud se vio en la obligación de iniciar

el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral y convocar a la audiencia de conciliación, con el fin de que se respaldaran los derechos de carácter colectivo que fueron suspendidos a sus afiliados., al ser dispuesto por la ESE METROSALUD que dada la ilegalidad del cese de actividades era procedente descontar los salarios y prestaciones generadas en esa época, motivo este por el cual manifiesta la apoderada de la parte accionante no encontrarse conforme con la decisión adoptada por el despacho quien se fundamenta en que se trata de la defensa de intereses individuales y por ende Asmetrosalud no contaba con la competencia para iniciar la conciliación extrajudicial, pues afirma la parte accionante que lo que se está defendiendo en el fondo son intereses de carácter colectivo que fueron vulnerados por la administración de la ESE Metrosalud, motivo por el cual solicita se conceda el recurso de apelación y se envíe el proceso al superior para que decida sobre el mismo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

Según lo establecido por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

Además, le asiste el conocimiento del recurso en estudio, considerando lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual contempla el auto que ponga fin al proceso como de aquellos frente a los cuales es procedente la apelación. El artículo en mención reza:

“ARTICULO 243. APELACIÓN. *Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los Jueces Administrativos:*

3. El que ponga fin al proceso.

Problema jurídico

En el caso presentado ante la Sala es necesario determinar la competencia con la cual gozaba la Asociación de Empleados y

Trabajadores de Metrosalud "ASMETROSALUD" para haber agotado a nombre de sus trabajadores audiencia de conciliación ante la Procuraduría Judicial delegada para asuntos administrativos, con el fin de conciliar los salarios y prestaciones sociales descontados por el cese de actividades presentado en el año 2002.

Conciliación prejudicial

Ley 1285 del 22 de enero de 2009, que modificó la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. "Ley 270 de 1996", erige ahora como requisito de procedibilidad la conciliación extrajudicial, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el caso del conocimiento de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, las de reparación directa y las acciones contractuales.

Artículo 13 de la Ley 1285 del 22 de enero de 2009, el cual reza:

"Apruébase como artículo nuevo de la ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 42A.- *Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial."*

De otra parte la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) en su artículo 161 consagró como requisito para demandar la audiencia de conciliación para los medios de control de consagrados en los artículos **138, 140 y 141** del mismo estatuto legal, normas que de igual forma se refieren a la nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales respectivamente:

Art 161.- La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

- 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida (...)

En consecuencia, advertida la ausencia de dicho requisito el juez se encuentra facultado para dar por terminado el proceso, esto de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que al precisar las etapas y las reglas a las cuales se encuentra sometida la audiencia inicial contempla esta situación en el numeral 6:

Audiencia inicial

Art. 180.- Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

6. Decisión de excepciones previas. El juez o magistrado ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

(...)

Si alguna de ellas prospera, el juez o magistrado ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad (...)

De otra parte el Código Sustantivo del Trabajo consagra el derecho colectivo del trabajo y entre otras reglamentaciones en el artículo 373 se consagra las funciones principales de un sindicato:

*Art. 373.- **Funciones en general.** Son funciones principales de todos los sindicatos:*

- 1. Estudiar las características de la respectiva profesión y los salarios, prestaciones, honorarios, sistemas de protección o de prevención de accidentes y demás condiciones de trabajo referentes a sus asociados para procurar su mejoramiento y su defensa.*
- 2. Propulsar el acercamiento de patronos y trabajadores sobre las bases de justicia, de mutuo respeto y de subordinación a la ley y colaborar en la perfeccionamiento de los métodos peculiares de la respectiva actividad y en el incremento de la economía genera.*
- 3. Celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales, garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y ejercer los derechos y acciones que de ellos nazcan.*
- 4. Asesorar a sus asociados en la defensa de los recursos emanados de un contrato de trabajo o de la actividad profesional correspondiente, y representarlos ante las autoridades administrativas, ante los patronos y ante terceros.*

5. *Representar en juicio o ante cualesquiera autoridades u organismos los intereses económicos comunes o generales de los agremiados de la profesión respectiva, y representar esos mismos intereses ante los patronos y terceros en caso de conflictos colectivos que no hayan podido resolverse por arreglo directo, procurando la conciliación.*
6. *Promover la educación técnica y general de sus miembros.*
7. *Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad.*
8. *Promover la creación y fomentar el desarrollo de cooperativas, cajas de ahorros, prestamos y auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deportes y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y previsión contemplados en los estatutos.*
9. *Servir de intermediarios para la adquisición y distribución entre sus afiliados de artículos de consumo, materias primas y elementos de trabajo a precio de costo.*
10. *Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.*

El caso concreto:

El motivo de inconformidad del recurrente, radica sucintamente en considerar que no le asiste razón al a- quo cuando manifiesta la imposibilidad de tener en cuenta la audiencia de conciliación convocada por la Asociación de Empleados y Trabajadores de Metrosalud para entenderse agotado el requisito de procedibilidad, puesto que esta es una persona jurídica diferente a la persona natural e individualmente considerada que es la demandante, pues se trata de derechos individuales sobre los cuales el sindicato no tiene la facultad de conciliar sobre ellos y mucho menos de representar a su agremiada.

Así las cosas y como en el presente caso se advierte que la acción que se instaura corresponde a una acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y la materia es conciliable, se hace exigible el requisito de procedibilidad para que la demanda continúe su trámite, cual es el acta que contenga la conciliación extrajudicial en derecho, y cuya omisión genera la terminación del proceso según el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ya referenciado, aspecto este sobre el cual no existe discusión alguna.

Sin embargo, la discusión se centra en si la Asociación de Empleados y Trabajadores de Metrosalud "ASMETROSALD" contaba con la facultad de convocar a audiencia de conciliación a Metrosalud, con el fin de transar

sobre los salarios y prestaciones sociales deducidas por la participación de los funcionarios en el cese de actividades del año 2002.

Tal y como fue expuesto con anterioridad entre las facultades otorgadas al sindicato se encuentra la de representar a sus agremiados ante las autoridades administrativas, patronos o ante terceros, pero pese a esto, dicha facultad no es absoluta, ya que dicha representación la ostenta el sindicato cuando se estén debatiendo derechos adquiridos en una convención colectiva, no cuando se trate de derechos individuales como son los salarios y prestaciones, además de ser derechos que provienen de la ley y no de acuerdo colectivo alguno, es así que el artículo 373 del código sustantivo del trabajo en su numeral 5 consagra entre las facultades de los sindicatos representar en juicio a sus agremiados en sus intereses económicos comunes o generales, en ningún caso cuando dichos intereses son individuales.

Es así como el Consejo de Estado en providencia del 05 de diciembre de 1991, Magistrado Ponente R REYNALDO ARCINIEGAS BAEDECKER expediente 4523:

Es claro el texto de estos preceptos en el sentido de que los sindicatos pueden representar a sus afiliados siempre que se trate de asuntos relacionados con la convención colectiva o para defender los intereses económicos comunes o generales de los sindicalizados. No es tal el caso del conflicto que culminó con la imposición de una multa a la empresa, revocada luego por el acto que aquí se impugna: es éste un conflicto jurídico individual no derivado de convención colectiva, porque presupone la violación de normas legales que consagran derechos individuales de los trabajadores. En este tipo de conflictos la acción judicial corresponde individualmente a cada uno de los trabajadores interesados.

En sentencia de 9 de julio de 1985 tuvo la Sala oportunidad de pronunciarse sobre este punto en los siguientes términos:

"Pero, frente a las facultades sindicales del artículo 373 de la actual codificación laboral, estima la Sala que los intereses jurídicos colectivos o individuales de los trabajadores, distintos de los que emanen de una convención colectiva, no pueden ser representados en juicio por la organización sindical, ni aún en el supuesto de que hubiera recibido delegación o mandato por parte de sus afiliados". (Expediente No. 6935. Actor: Sindicato de Trabajadores de la Garantía A. Dishington S.A. Consejero Ponente: Dr. Joaquín Vanin Tello).

De otra parte, no está por demás advertir que las normas invocadas en la demanda se refieren a la ejecución y cumplimiento del contrato y del reglamento de trabajo y no tienen que ver con la convención colectiva o con el Sindicato como tal. Son, pues, los propios trabajadores los titulares de la acción en demanda del restablecimiento de sus derechos que

indirectamente consideran lesionados con el acto que aquí se enjuicia y no el Sindicato, que en manera alguna aparecen afectados.

De la misma forma dicha posición fue reiterada por la misma corporación en providencia del 27 de abril de 2007, la misma que fue citada por la señora juez de instancia y en la cual se estableció lo siguiente.

“El Sindicato demandante no está legitimado para actuar en lo relacionado con los derechos individuales de los trabajadores del Bancolombia S.A., porque el artículo 373 numeral 5 solo le permite representar en juicio los intereses económicos comunes o generales de los agremiados o de la profesión respectiva; de igual manera, el numeral 4 ibídem autoriza al sindicato la asesoría a sus miembros en defensa de los derechos emanados de un contrato de trabajo o de la actividad profesional correspondiente y la representación ante las autoridades administrativas, patronos y terceros, pero no ante los jueces. Los intereses jurídicos colectivos o individuales de los trabajadores, distintos de los que provengan de la convención colectiva, no pueden ser representados en juicio por el sindicato. En tales eventos, la acción judicial corresponde a cada uno de los trabajadores individualmente considerados

Las citadas disposiciones no dejan duda de que los intereses jurídicos colectivos o individuales de los trabajadores, distintos de los que provengan de la convención colectiva, no pueden ser representados en juicio por el sindicato. En tales eventos, la acción judicial corresponde a cada uno de los trabajadores individualmente considerados”³.

En consecuencia, la potestad de reclamar los derechos que pretende la accionante, es únicamente del trabajador, en este caso de la señora Gladis Maya Uribe y aunque el numeral 4 del artículo 373 del Código Sustantivo del Trabajo faculta al sindicato para asesorar a sus agremiados en la defensa de los derechos emanados de un contrato de trabajo y la a representación ante las autoridades administrativas, patronos o terceros, la audiencia de conciliación como ya fue expuesto, es un requisito de procedibilidad de carácter legal para poder demandar en el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y tratándose de transigir sobre derechos individualmente considerados y que no hacen parte de convención colectiva, no puede entenderse agotado el requisito de procedibilidad, pues la misma debió haber sido agotada por la señora Gladis Maya Uribe, razón por la que será confirmado en la decisión de dar por terminado el proceso por ausencia del requisito de procedibilidad.

³ Consejo de Estado, sentencia del 27 de abril de 2007, magistrado ponente Jaime Moreno Garcia, expediente N° 892-99

Por las razones expuestas procederá este Tribunal a confirmar la decisión tomada en audiencia inicial el 06 de marzo de 2013 por el Juzgado Séptimo (07º) Administrativo Oral de Medellín, y sometido a recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA SEGUNDA DE DECISION ORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,**

RESUELVE

- 1. CONFIRMAR** la decisión de dar por terminado el proceso por ausencia del requisito de procedibilidad el 06 de marzo de 2013, proferido por el Juzgado Séptimo (07) Administrativo del Circuito de Medellín.
- 2.** En firme la presente providencia remítase el proceso al Juzgado de conocimiento.

NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y DEVUELVA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
MAGISTRADA

JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ
MAGISTRADO

GONZALO J ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO