

Sentencia T-336/00

DERECHO DE ASOCIACION-Dimensiones

Ha dicho la Corte Constitucional que el derecho fundamental de asociación, tiene dos dimensiones, a saber: una positiva que consiste en la facultad que tienen todas las personas para fundar o integrar libremente, en forma voluntaria, organizaciones reconocidas por el Estado y capacitadas para operar en el tráfico jurídico, comprometidas en la realización de diversos proyectos, ya sea de carácter social, cultural, económico, etc.; y, una dimensión o faceta de carácter negativo derivada en forma directa del derecho de libertad y, se expresa en la facultad que tiene toda persona para negarse o abstenerse de formar parte de determinada asociación y su derecho correlativo a no ser obligado ni directa ni indirectamente a ello.

DERECHO DE ASOCIACION-Fundamental

DERECHO DE ASOCIACION-Obligación de afiliación a Cooperativa de trabajo asociado so pena de no renovación de contrato de servicios a médicos contratistas

EMPRESA SOCIAL DE SALUD-Decisión de afiliación obligatoria a Cooperativa de trabajo asociado so pena de no renovación de contrato de servicios a médicos contratistas

CONSTITUCION POLITICA-Aplicación a relaciones entre particulares

DERECHO AL TRABAJO-Ejercicio de actividad profesional supeditado a afiliación a Cooperativa o creación de una

ESTABLECIMIENTO HOSPITALARIO-Ejercicio de actividad profesional supeditada a afiliación

Referencia: expediente T-288225

Peticionario: Miguel Antonio Medina Heredia

Procedencia: Juzgado Tercero Civil Municipal de Girardot (Cundinamarca),

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., marzo veintitrés (23) de dos mil (2000).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número dos ordenó la selección del mencionado expediente por auto del 29 de febrero del año 2000.

I. ANTECEDENTES

El señor Miguel Antonio Medina Herrera impetró acción de tutela en contra de Carlos Humberto Pérez Vesga, en su calidad de representante de la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Girardot, para que con fundamento en los hechos que a continuación se narran, se le garanticen los derechos a la libre asociación, al trabajo y al respeto a la dignidad humana.

1. Hechos

Comienza el accionante manifestando que trabaja en forma personal, subordinada y con remuneración, para la empresa demandada desde enero de 1997, firmando todos los meses una orden de servicios, situación en la que ha permanecido durante tres años.

En el año de 1999 se creó la seccional de la Asociación Médica Sindical "ASMEDAS" en el municipio de Girardot, asociación que presentó varias denuncias ante los organismos de control por una serie de irregularidades en la celebración de los contratos, en las cuales se ha incurrido por parte del personal directivo del Hospital demandado.

Por esta razón, con el fin de retirar de la entidad demandada a varios médicos,

el director del Hospital les envió una circular (0001 del 17 de noviembre de 1999), en la cual se les comunicó que: “De conformidad con lo acordado por JUNTA DIRECTIVA en la sesión del 20 de septiembre del año en curso, y de acuerdo con el concepto jurídico de la Dra. MERY BECERRA GOMEZ, Asesora Laboral del señor Gobernador de Cundinamarca a partir del 1º de diciembre del año en curso, la contratación que efectúe la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Girardot para la prestación de servicios que requiera, se hará a través de las COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO.

“Teniendo en cuenta lo anterior, si Uds. Desean seguir prestando sus servicios para este Hospital, deberán asociarse a una de dichas personas jurídicas, o en su defecto conformar una de ellas cumpliendo los siguientes requisitos de ley y observando la fecha ya mencionada a partir de la cual se efectuara la contratación...”.

El actor expresa que las Empresas Sociales del Estado, son entidades de derecho público, especiales, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, por lo tanto, las decisiones de la Junta Directiva no tienen porque basarse en un concepto de la asesora laboral del Gobernador de Cundinamarca, que además, viola el derecho de asociación el cual consagra dos aspectos, uno positivo y otro negativo.

Considera que las cooperativas de trabajo asociado, a las cuales la entidad demandada pretende que se afilien los trabajadores para poder conservar su trabajo, son solamente intermediarios en los pagos de los salarios y, a través de cooperativas como Medicoop y Coopsal, se han vulnerado los derechos de los trabajadores mediante supuestos contratos de prestación de servicios, órdenes de servicios y de trabajo y, en la actualidad por medio de una supuesta contratación directa con cooperativas de trabajo asociado.

Agrega el actor, que el Hospital demandado tiene una de las nóminas paralelas más grande y costosas del departamento, cuya única finalidad es la de conculcar los derechos de los trabajadores.

Además considera el demandante, que las imposiciones del Gerente del Hospital son imposibles de cumplir porque en el evento de que quisiera ser cooperado -cosa que no quiere-, no podría hacerlo porque no tiene el curso de capacitación cooperativa, por una parte, y, por la otra, porque resulta imposible que en el lapso de doce días se pueda crear una cooperativa, obtener su personería jurídica, establecer los estatutos, obtener los

requisitos ante Dansocial y los demás requisitos que se requieren para poder contratar.

Finalmente, expresa el demandante que la cooperativa de trabajo asociado Coomega, envió el 17 de noviembre de 1999 una comunicación en la cual se indicaban los requisitos para ser cooperados y los gastos que esto generaba, así: el valor de la cuota de ingreso \$237.000.00 y, la cuota de capitalización es de \$414.000.00, así mismo, se hará una retención del 6% total de su compensación, correspondiente al 3% de retención en la fuente, 3% de administración y un valor de \$32.000 por concepto de cuota de capital.

II. Réplica

La entidad demandada dio respuesta a la acción de tutela, manifestando que no es cierto que con la expedición de la circular No. 001 del 17 de noviembre de 1999, se pretenda sacar a algunos médicos como lo expresa el demandante. Simplemente se trata de una determinación de la junta directiva, en el sentido de que quien quiera seguir prestando sus servicios en el Hospital, lo debe hacer a través de una Cooperativa de Trabajo Asociado.

Indica que si bien es cierto que las Empresas Sociales del Estado son entidades de derecho público, especiales, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, también lo es que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, mediante la cual fueron creadas dichas empresas, para efectos contractuales se rigen por las normas del derecho privado.

Agrega que si bien la Junta Directiva del Hospital cuenta con autonomía, es pertinente recordar que se encuentra sujeta a la tutela del Gobernador de Cundinamarca, quien además de ser el jefe del ente territorial, es el Presidente de la Junta Directiva. Por esa razón, la Junta Directiva decidió acoger la recomendación técnica de la doctora Mery Becerra, asesora laboral del señor Gobernador, en el sentido de que las contrataciones se realizaran a través de las Cooperativas de Trabajo Asociado. Así las cosas, si el accionante quiere seguir prestando sus servicios para el ente demandado, lo debe hacer a través de una de estas cooperativas.

Considera el Hospital demandado que si bien es cierto que el actor no puede ser obligado a asociarse a una cooperativa, también lo es que el Hospital no está obligado a contratar a quien no lo esté y, por ello, teniendo en cuenta que el doctor Medina Heredia no ocupa

ningún cargo en la planta de personal de ese Hospital, no existe obligación de seguir contratando sus servicios profesionales.

Precisa que no es cierto que la única finalidad de lo que el accionante llama “la nómina paralela” sea la de vulnerar los derechos de los trabajadores. Lo que sucede es que esa modalidad de contratación obedece a la obligación de garantizar una adecuada prestación del servicio público esencial de salud, lo que sería imposible de lograr sin la contratación de recurso adicional, debido a que en la planta de personal del Hospital no existe recurso humano suficiente para dicho fin.

Por último, acepta que se estableció un término a partir del cual se iba a prescindir de los servicios de los médicos generales contratistas que no se hubieran asociado a una cooperativa, toda vez que la decisión adoptada en la Junta Directiva es la de contratar bajo esa modalidad. Sin embargo, añade que en aras de mejorar las dificultades que se han presentado con ocasión de esa decisión, se optó por ampliar el término inicial hasta el 31 de diciembre de 1999, dejando en claro que en ningún momento hubo violación de derecho alguno.

III. Fallo de primera instancia

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Girardot (Cundinamarca), denegó la acción impetrada por el doctor Miguel Antonio Medina Heredia, por considerar que las Cooperativas se crearon constitucional y legalmente sin ánimo de lucro, lo que no significa que sus asociados no tengan que realizar aportes para poder cumplir con los objetivos que se pretenden, que no es otro que el de proteger a sus asociados y garantizarles el ejercicio de su profesión u oficio.

Señala el fallador a quo, que la circular expedida por el Gerente del Hospital demandado carece de presentación, por cuanto, no había necesidad de hacer alusión a quien o quienes lo asesoraron. Además, no debía haberse tratado de condicionar una posible vinculación, toda vez, que la contratación ya no se hará a nivel personal sino a través de cooperativas de trabajo; y, por último, la circular 001 del 17 de noviembre de 1999 no debía haberse dirigido a los profesionales vinculados por contrato a término, de nómina paralela u órdenes de trabajo, porque al vencerse el contrato termina el vínculo laboral, momento a partir del cual la empresa debe contratar en la forma como se decidió en la Junta Directiva.

No se puede olvidar, dice el a quo, que contra esas decisiones existen las acciones administrativas y, frente a la terminación de esa clase de contratos están las acciones laborales como mecanismo idóneo para probar si se desconoció el derecho del trabajador y, en consecuencia, si hay lugar a pagar indemnizaciones o prestaciones sociales.

Por lo tanto, al existir otras acciones administrativas y judiciales para hacer la respectiva reclamación, concluye el fallador de instancia, que de manera alguna se le ha vulnerado al accionante derecho a la libre asociación, porque se deja a su voluntad si se quiere asociar o no, lo cierto es que la empresa contratará en la forma que decidió la Junta Directiva.

En el caso sub examine, se puede establecer que no se ha vulnerado el derecho al trabajo del demandante, por cuanto no se le está desconociendo su condición de médico, ni existe la prohibición de ejercer dicha profesión, ya que lo único que se le comunica es la decisión de la Junta Directiva del Hospital accionado.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Análisis del caso concreto y su solución

2.1. Corresponde a esta Sala de Revisión, determinar si en efecto, como lo manifiesta el demandante, se encuentran comprometidos los derechos fundamentales de asociación y trabajo, con la decisión adoptada por la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Girardot. En consecuencia, entra la Sala al estudio de la medida adoptada por el Hospital demandado, a fin de establecer si, efectivamente, ésta apareja una transgresión de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

2.2. El demandante considera que se le está constriñendo para hacer parte de una cooperativa a la cual no desea afiliarse o, en su defecto crear una nueva, con el objeto de que se le renueve su contrato de prestación de servicios como médico en los servicios de

Urgencia y Hospitalización del Hospital San Rafael de Girardot. Considera que su negativa, puede tener como consecuencia la vulneración de su derecho al trabajo, por cuanto, su ejercicio profesional es su único medio de vida.

Con fundamento en ese concepto, el doctor Carlos Humberto Pérez Vesga envió a los médicos generales contratistas la circular 0001 del 17 de noviembre de 1999, en la cual se les informa que si desean seguir prestando sus servicios “deberán asociarse a una de dichas personas jurídicas o en su defecto conformar una de ellas...”.

Se pregunta entonces la Corte, si conculca el derecho fundamental de asociación consagrado en el artículo 38 Superior, la organización que impone a sus trabajadores, en el caso sub lite médicos contratistas, la obligación de afiliarse a una cooperativa de trabajo asociado o crearla, so pena de no renovar su contrato de prestación de servicios a quienes no acaten dicha imposición.

2.3. Ha dicho la Corte Constitucional que el derecho fundamental de asociación (art. 38 C.P.), tiene dos dimensiones, a saber: una positiva que consiste en la facultad que tienen todas las personas para fundar o integrar libremente, en forma voluntaria, organizaciones reconocidas por el Estado y capacitadas para operar en el tráfico jurídico, comprometidas en la realización de diversos proyectos, ya sea de carácter social, cultural, económico, etc.; y, una dimensión o faceta de carácter negativo derivada en forma directa del derecho de libertad y, se expresa en la facultad que tiene toda persona para negarse o abstenerse de formar parte de determinada asociación y su derecho correlativo a no ser obligado ni directa ni indirectamente a ello.

Esta Corporación se ha manifestado reiteradamente sobre el derecho de asociación. Ha dicho la Corte: “La afiliación tanto como la pertenencia a una asociación son actos voluntarios y libres y dependen exclusivamente y por siempre de la libertad de la persona...” (Sent. T-454 de 1992 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein).

Así mismo, la Corte se ha pronunciado sobre las dos dimensiones del derecho fundamental de asociación y, ahora se reitera: “32. El derecho a la libre asociación, consagrado en la constitución y reconocido en los tratados internacionales suscritos por Colombia (C.P. art. 38; Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, art. 20-2; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, art. 22), en principio tiene su raíz en la libre voluntad de las personas que deciden

perseguir ciertos fines lícitos a través de una organización unitaria en la que convergen, según su tipo, los esfuerzos, recursos y demás elementos provenientes de sus miembros y que sirven de medios para la realización del designio colectivo. A la libre constitución de la asociación -sin perjuicio de la necesidad de observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto-, se adicionan la libertad de ingreso a ella y la libertad de salida, para completar el cuadro básico de esta libertad constitucional que reúne así dos aspectos, uno positivo y otro negativo, sin los cuales no habría respeto a la autonomía de las personas.

“33. La libertad de asociación, entendida en los términos anteriores, representa una conquista frente al superado paradigma del sistema feudal y al más reciente del corporativismo. En el Estado social de derecho no es posible que el Estado, a través de asociaciones coactivas, ejerza control sobre los diferentes órdenes de la vida de la sociedad; o que ésta, a través de un tejido corporativo difuso, asuma el manejo del Estado”. (Sent. C-041 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Y, en el mismo sentido también manifestó la Corte: “El de asociación es un derecho constitucional fundamental susceptible de ser vulnerado en varias formas, en especial cuando se impide que una o más personas cristalicen su voluntad de unir sus esfuerzos o aportes para fines lícitos o cuando, no obstante su deseo en sentido contrario, se las obliga a integrarse en sociedad, sometiéndose por ello a un régimen que naturalmente esquivan o repelen”. (Sent. T-543 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

2.4. De lo anterior, se concluye que la decisión adoptada por la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Girardot, se constituye en una injerencia indebida en la autonomía de los médicos contratistas de dicha institución y, particularmente en la libertad de cada persona para decidir si se afilia o no a las cooperativas de trabajo asociado, que vulnera flagrantemente el derecho constitucional fundamental de asociación consagrado en la Constitución Política.

Esto además es aceptado abiertamente por el doctor Carlos Humberto Pérez Vesga, representante de la entidad demandada, quien en el escrito de réplica a la tutela presentada, manifiesta que la finalidad del Hospital no era la de “sacar” a algunos médicos que venían denunciando ciertas irregularidades, sino acatar una decisión tomada por la Junta Directiva y,

en ese sentido, quien desee seguir trabajando lo tiene que hacer a través de una cooperativa, porque además, en su concepto si bien las Empresas Sociales del Estado son entidades de derecho público, para efectos contractuales se rigen por normas de derecho privado.

Si bien es cierto, que de conformidad con el artículo 195-6 de la Ley 100 de 1993, el régimen jurídico de las empresas sociales de salud, les permite que en materia contractual se rijan por las normas del derecho privado, no lo es menos, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 4 de la Constitución Política, las disposiciones constitucionales deben ser atendidas por todos los nacionales y extranjeros en nuestro país. Por lo tanto, es preciso recordar que la Constitución y, dentro de ella, las normas que consagran los derechos fundamentales son disposiciones que se aplican a las relaciones entre particulares, sin que ello implique por supuesto, desconocer que éstas se encuentran reguladas especialmente, por el derecho legislado e incluso por acuerdos o contratos privados.

2.5. Ahora bien, cabe preguntarse si la violación del derecho de asociación que se presenta en el caso sub examine, conlleva la vulneración del derecho al trabajo del accionante.

La respuesta es afirmativa. El mismo representante de la institución demandada lo dice “si el accionante quiere seguir prestando sus servicios en el Hospital, lo debe hacer a través de una Cooperativa” (fl.119), esto implica a juicio de la Corte, que el ejercicio de la actividad profesional del demandante en ese Hospital, se encuentra condicionada a la afiliación a una cooperativa o a la creación de una, lo cual, resulta completamente desproporcionado, mucho más en las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, en donde no resulta fácil a los ciudadanos ubicarse en un empleo que le permita tener una vida digna.

Ahora bien, la Corte considera necesario prevenir a la entidad accionada, para que cese hacía el futuro cualquier clase de condicionamiento en contra del demandante, que le impida ejercer en forma libre y espontánea su derecho fundamental al trabajo.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Girardot el 14 de diciembre de 1999 y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental de asociación interpuesta por el doctor Miguel Antonio Medina Heredia. En consecuencia se ordena al representante legal y a los demás directivos de la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Girardot, inaplicar por ser contraria a la Constitución, la determinación de la Junta Directiva en el sentido de constreñir al demandante a asociarse a una Cooperativa de Trabajo Asociado, para poder seguir prestando sus servicios en ese Hospital.

Segundo: PREVENIR al representante legal y a los demás directivos de la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Girardot, para que cese cualquier clase de condicionamiento en contra del demandante, que le impida ejercer en forma libre y espontánea su derecho fundamental al trabajo.

Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

