

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

SALA DE CASACIÓN LABORAL

DR. LUIS JAVIER OSORIO LOPEZ

Magistrado Ponente

Radicación N° 21940

Acta N° 42

Bogotá D.C, dieciocho (18) de Junio de dos mil cuatro (2004).

Decide la Corte el recurso de casación interpuesto por el apoderado de EDILBERTO PAEZ TRIANA, contra la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C. Sala Laboral, el 31 de enero de 2003, en el proceso seguido por el recurrente contra LA NACION - MINISTERIO DE TRANSPORTE antes MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE y FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES.

I. ANTECEDENTES

El accionante en mención demandó en proceso laboral a LA NACION - MINISTERIO DE TRANSPORTE antes MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE y al FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES, a fin de que se declarara la existencia del contrato de trabajo y que el acto de su terminación no surte efecto alguno, y se condenara a su inmediata reinstalación en el cargo desempeñado para el momento de su desvinculación o a otro de similar condición y características, sin que haya solución de continuidad, al igual que se le ordenara el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir hasta la fecha del restablecimiento.

Subsidiariamente solicitó se dispusiera la cancelación del reajuste de la liquidación del contrato y la indemnización teniendo en cuenta todos los factores legales y convencionales de acuerdo a los verdaderos extremos temporales, a la indemnización moratoria del artículo 52 del Decreto 2127 de 1945 modificado por el artículo 1° del Decreto 797 de 1949.

Como peticiones generales aspiró al reconocimiento y pago de la devaluación monetaria, lo que resulte probado extra y ultra petita, como es el caso de los días compensatorios insolutos, compensación de vacaciones y otros, más las costas del proceso.

Como sustento de sus pretensiones narró que: se vinculó por contrato de trabajo desde el 13 de mayo de 1985 al Fondo Nacional de Caminos Vecinales – Ministerio de Obras Publicas y Transporte hoy de Transporte, desempeñando el cargo de compresorista en Villavicencio (Meta), con la calidad de trabajador oficial; que la Constitución de 1991 en su artículo 20 transitorio autorizó al Gobierno Nacional para que dentro del término de 18 meses contados a partir de la vigencia de la Carta Política y teniendo en cuenta precisas condiciones suprimiera, fusionara o reestructurara las entidades de la Rama Ejecutiva, los Establecimientos Públicos, las Empresas

Industriales y Comerciales y las Sociedades de Economía Mixta del Orden Nacional, a fin de hacerlas consonantes con los mandatos de la Constitución y en especial con la redistribución de competencias y recursos por ella establecidos, dando lugar a la expedición del Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992 por medio del cual se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, se consagraron normas laborales transitorias, disposiciones generales y comunes, indemnizaciones y bonificaciones, como también dispuso la supresión del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entidad que debía liquidarse en un plazo máximo de tres años, siendo reactivado por el artículo 14 de la Ley 105 de 1993, pero el Decreto 2171 había dado base al Acuerdo 017 del 30 de agosto de 1993 aprobado por el Decreto 1820 del 13 de septiembre del mismo año, concerniente a la supresión de cargos a partir del 30 de noviembre de 1994, que condujo a que se dictara la Resolución 5315 del 1° de noviembre de 1994 retirándolo del servicio que se produjo en realidad el 1° de diciembre de esa anualidad, después de 9 años, 6 meses y 19 días de labores; que no se pactó cláusula de reserva y por el contrario estaba amparado por la Convención Colectiva de Trabajo que le daba estabilidad al no poder ser desvinculado de su empleo sino por justas causas consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo y con los procedimientos establecidos, entre ellos el relativo para los despidos colectivos; que la supresión de cargos no está consagrado dentro de las normas que regulaba las relaciones laborales de los trabajadores oficiales resultando ilegal la terminación del nexo; que el artículo 20 transitorio de la Carta jamás autorizó al Gobierno Nacional para desconocer convenciones colectivas amparadas por el artículo 55 ibídem; que devengó un básico diario de \$4.897,00 que se incrementaba con todas las sumas recibidas como son las primas de alimentación, servicios, navidad, antigüedad, vacaciones, el subsidio de transporte, las horas extras, los dominicales, festivos y demás acreencias legales y convencionales, motivo por el cual los factores tomados en la liquidación final son erróneos, afectando la suma que se canceló en cuantía de \$1.392.025,00 por la supresión del cargo, procediendo su reliquidación; que por razón de su retiro no alcanzó a reunir los requisitos para la pensión de jubilación; que estuvo afiliado al respectivo Sindicato encontrándose a paz y salvo con la organización; y que agotó vía gubernativa.

II. RESPUESTAS A LA DEMANDA

LA NACIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE al contestar la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones; en relación con los hechos aceptó que fue con el Decreto 2171 de 1992 que se llevó a cabo la reestructuración en el Ministerio de Transporte y otras entidades del Estado en cumplimiento del artículo transitorio 20 de la Constitución, el cual estableció la liquidación del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y dictó disposiciones relativas a indemnizaciones, bonificaciones, entre otras, al igual dijo ser cierto que con el artículo 14 de la Ley 105 de 1993 se mantuvo vigente dicho Fondo que nunca se extinguió, y respecto a los demás supuestos fácticos manifestó que algunos no le constaban y que otros no eran ciertos; propuso como excepciones las denominadas "falta de legitimidad en la causa por pasiva", "inexistencia de la calidad de trabajador oficial por parte del demandante", "carácter legal de la desvinculación, por lo tanto inexistencia de la obligación de reintegrar", "inexistencia de la obligación de reconocer y pagar sueldos, primas, vacaciones, aumentos, indemnización moratoria y demás prestaciones sociales", "prescripción de la acción de reintegro y de reconocimiento de prestaciones sociales", "liquidación de indemnización y acreencias laborales en aplicación del artículo 155 del Decreto Ley 2171 del 30 de diciembre de 1992 – aplicación legal preeminente de carácter taxativo en cuanto a los factores salariales a tener en cuenta al momento de liquidar los haberes a favor del empleado" y la "general".

Como fundamentos de defensa dijo: que los actos administrativos que terminaron el vínculo del

actor están ajustados a derecho; que el decreto 2171 de 1992 fue expedido por el Gobierno Nacional conforme a las facultades otorgadas para los efectos del artículo 20 transitorio de la Constitución Política; citó sobre la legalidad de esas disposiciones las sentencias del 11 de noviembre y 7 y 15 de diciembre de 1993 del Consejo de Estado; que cada uno de los decretos que desarrolló el citado artículo consagró en los procesos de supresión, fusión o reestructuración de entidades, específicamente como causal de terminación de los vínculos laborales la supresión del empleo o cargo como causal legal de finalización de la relación; que las normas que se dictaran no podían quedar supeditadas a las restricciones, requisitos y condiciones establecidos en la normatividad ordinaria, pues con el fin de rediseñar el tamaño del aparato estatal se determinó la necesidad de crear un régimen especial, preferencial y transitorio de reconocimientos económicos que compensara la situación de desempleo frente a regímenes indemnizatorios ordinarios existentes.

A su turno, el FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES, dio respuesta a la demanda oponiéndose a las declaraciones y condenas tanto principales como subsidiarias; respecto de los hechos aceptó como cierta la vinculación del demandante aclarando que lo fue a través de contratos a término fijo entre el 13 de mayo de 1985 y el 5 de febrero de 1988 y luego mediante la suscripción de uno a término indefinido a partir del 1° de marzo de 1988, al igual que admitió el cargo, que la entidad se reactivó con la Ley 105 de 1993, la existencia del Acuerdo 017 del 30 de agosto de 1993 aprobado por el Decreto 1820 del 13 de septiembre de 1993, que dispuso la supresión de cargos a partir del 30 de noviembre de 1994, el retiro del servicio del actor, que éste ostentaba la condición de trabajador oficial, que se encontraba a paz y salvo con las entidades empleadoras y que agotó la vía gubernativa; en relación con los hechos restantes expresó que unos no eran tal, que tres de ellos eran afirmaciones del apoderado del accionante, que otros debían probarse o no le constaban y que los demás no eran ciertos; propuso como medios exceptivos los llamados "acción de caducidad", "existencia de justificación de orden legal", "cobro de lo no debido", "imposibilidad de reintegro" y "prescripción de la acción de reintegro".

Argumentó en su defensa que: el Fondo Nacional de Caminos Vecinales al dar por terminado el contrato de trabajo suscrito con el accionante mediante la supresión del cargo, lo hizo con base en disposiciones legales y vigentes para la época; que en virtud de lo dispuesto en los Decretos 2171 del 30 de Diciembre de 1992 y 1820 del 13 de septiembre de 1993 se suprimieron los cargos desempeñados por los empleados oficiales de la entidad; que se canceló oportunamente los derechos laborales adeudados quedando el trabajador a paz y salvo por prestaciones sociales e indemnizaciones correspondientes; que en el régimen del trabajador oficial no existe disposición legal que consagre la llamada acción de reintegro como tampoco la convención colectiva de trabajo suscrita con la demandada y los trabajadores el 16 de junio de 1993 previó ese derecho, cuya acción se encuentra prescrita.

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá, D.C., que conoció de la primera instancia, puso fin a la controversia mediante sentencia del 11 de octubre de 2002, en la que absolvió a la demandada de las peticiones impetradas y condenó en costas a la parte actora.

IV. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, resolvió la apelación interpuesta por el demandante y con proveído del 31 de enero de 2003 confirmó la sentencia de primer grado.

El ad quem apoyado en jurisprudencia de esta Sala de la Corte y concretamente en las sentencias del 29 de marzo de 1996 y 15 de diciembre de 1998, concluyó que la supresión del cargo del demandante obedeció al desarrollo de una norma de estirpe constitucional que tiene prelación por interés general, además que sería imposible por sustracción de materia el restablecimiento del vínculo, sumado que para los trabajadores oficiales no procede la acción de reintegro y sus consecuencias. Así mismo, estimó que al derivarse el rompimiento contractual de lo previsto en el decreto 2171 de 1992 originado en las atribuciones concedidas por el artículo 20 de la Constitución Política, existió autorización legal para la supresión del cargo, hecho que no está tipificado como justa causa pero la administración canceló al demandante la indemnización respectiva, y que la norma convencional en el caso particular no tiene operatividad.

En lo que interesa al recurso el Tribunal textualmente dijo:

"(...) no se presenta en este instante discusión acerca de la calidad de Trabajador Oficial que tuvo el demandante del 13 de mayo de 1985 al 30 de noviembre de 1994, así se deduce de las documentales de folio 22, 80, Y de la contestación al hecho 9 de la demanda por parte del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

Ahora bien, el despido del demandante, señor EDILBERTO PÁEZ TRIANA obedeció a la supresión del cargo, folios 22 y 80, de conformidad al Decreto 2171 de 1992 que ordeno la liquidación del FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES, en razón de ello fueron suprimidos varios, sin que se aprecie que el demandante hubiese sido incorporado en otra planta de personal, la historia probatoria tampoco acredita visos de sustitución patronal o incorporación en la planta global, que con el fin de atender las necesidades del servicio, refiere el art. 64 del Decreto 2171/92.

De esta manera, y siendo el Decreto 2171/92 derivado del art. 20 transitorio de la Constitución Política, se estima por la Sala, conforme a los preceptos legales que permiten la supresión del cargo, obedecen al desarrollo de una norma de estirpe constitucional por lo que debe dársele prelación al interés general, por otra parte, desde el punto de vista práctico, el restablecimiento del vínculo sería imposible, por sustracción de materia, tal como se ha dejado consignado, adicionalmente para los trabajadores oficiales sabido es que no procede la acción de reintegro ni sus consecuencias.

De otro lado, si bien el rompimiento contractual obedeció a decisión unilateral del empleador, derivado de los decretos 2171/92, originado en las atribuciones concedidas por el art. 20 transitorio de la Constitución Política, es decir existió autorización legal, el hecho de la supresión del cargo no esta tipificado como justa causa para romper el vinculo en el Decreto 2127/45, es más la misma administración pagó al demandante la indemnización referida por el Decreto 2171/92, folio 18 a 21.

No obstante en tratándose de trabajadores oficiales no procede la reinstalación anhelada, tampoco habría lugar en relación a la norma extralegal que así lo indique, así que si eventualmente pudiera inferirse la posibilidad del reintegro acorde a la norma convencional No.7 folio 344, allí no tendría operatividad...."

Transcribió sentencias de la Corte del 29 de marzo de 1996 y del 15 de diciembre de 1998 y concluyó que lo dicho conduce a la improcedencia del reintegro y sus consecuencias.

V. EL RECURSO DE CASACIÓN

Lo interpuso la parte actora contra la sentencia del Tribunal, para lo cual invocó la causal primera de casación laboral.

Con tal fin formuló un único cargo que fue replicado, con el que pretende, según lo expresó en el alcance de la impugnación, que la Sala CASE la sentencia acusada en cuanto confirmó el fallo de primer grado y absolvió a las demandadas de las peticiones principales consistentes en declarar la invalidez de la terminación unilateral del contrato de trabajo y la no solución de continuidad, ordenar la reinstalación y el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir indexados; y en sede de instancia, proceda a revocar la decisión del a-quo.

Igualmente, el censor pretende según sus palabras como "declaración subsidiaria" que se condene a las demandadas, al pago de las costas del recurso extraordinario y las de las instancias.

VI. CARGO UNICO

La censura acusó la sentencia recurrida por la vía **directa** al no haber dado valor y alcance al artículo 7° de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada en 1993 entre el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y su Sindicato de trabajadores oficiales de conformidad con los artículos 467 y 476 del C.S.T. corroborados por los artículos 1602 del C.C., 49 de la Ley 6° de 1945, 19 del Decreto 2127 de 1945, desarrollos legales de los artículos 55 inciso 1° en armonía con el 53,25, 1° y preámbulo de la Constitución Política, motivo por el cual el sentenciador **erróneamente aplicó** la siguiente normatividad promulgada en desarrollo del artículo 20 constitucional transitorio "...Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992, artículos 4°, 49, 51, 52, 55-9, 62, 63, 65, 66, 139, 140, 141, 142, 143, 145 y 148, por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional; el Decreto 1820 de 1993, la Resolución 5315 de 1994, sobre retiro de trabajadores del mencionado Fondo; así como la Resolución 6311 de 30 de diciembre de 1994, por la cual se liquida, reconoce y ordena el pago de la indemnización al demandante..."

Para su demostración propone los siguientes planteamientos:

Inicia el ataque transcribiendo lo sostenido en la sentencia de la Corte del 4 de abril de 2000 radicado 13354 y algunos partes de las consideraciones del Tribunal, para luego sostener:

"(...) Con todo respeto me permito discrepar de las anteriores consideraciones plasmadas en el fallo impugnado, por las siguientes razones:

No hay discusión sobre el hecho de haberse dado la desvinculación con base en el Decreto 2171 de 1992, por medio del cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, tampoco existe discrepancia sobre la base constitucional de dicho decreto, ni de los demás Decretos y Resoluciones que en desarrollo del primeramente citado, condujeron al retiro del servicio del demandante por supresión del cargo.

Mis objeciones se basan, en principio, sobre el alcance de la norma original, es decir, del artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, tal norma ordenó al Gobierno Nacional, suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, fijando para ello, un plazo fijo y sujetándolo a la previa evaluación y recomendaciones de una comisión integrada en la forma como el mismo artículo establece.

Como se puede apreciar, la precitada orden transitoria en ningún momento contempla que su desarrollo pueda conllevar el desconocimiento, o terminación de la vigencia, de las cláusulas convencionales pactadas entre el mismo Gobierno Nacional, para nuestro caso Fondo Nacional de Caminos Vecinales y Ministerio de Obras Públicas y Transporte y sus sindicatos de trabajadores oficiales, como tampoco suspende la normativa permanente del artículo 55 constitucional que garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, desarrollado legalmente por los artículos 1602 del C.C., como principio general de derecho según el cual el contrato legalmente celebrado es una ley para las partes, y sin posibilidad de ser invalidado sino por el consentimiento mutuo o por causas legales, y por los artículos 467 y 476 del C.S.T. conforme a cuyas disposiciones, en primer término, da a las convenciones colectivas de trabajo la fijación de las condiciones que regirán los contratos de trabajo y luego otorga a los trabajadores obligados por convención, la acción para exigir su cumplimiento o el pago de daños y perjuicios.

Pues bien, ni el artículo 20 constitucional transitorio, ni el Decreto 2171, ordenaron la pérdida de la vigencia o la derogatoria de las cláusulas convencionales, lo cual quiere decir que el Estado empleador, mediante el Decreto en mención, incumplió la convención, en cuanto en esta; en el artículo 7° de la firmada en 1993, se había pactado la imposibilidad de despedir sin justa causa debidamente comprobada y la consiguiente acción de reinstalación para el trabajador desvinculado con violación a lo convenido y protegido conforme a los artículos de los códigos del trabajo y civil arriba citados y explicados, los cuales como igualmente se vio, tienen respaldo constitucional de carácter permanente.

Pero como si ello fuera poco, la estabilidad conseguida por los trabajadores convencionalmente, no vendría a ser sino un desarrollo instrumental contractual de la consagrada en el artículo 53 de la misma Carta Política, en concordancia con su artículo 55, de garantía al derecho de la negociación colectiva y con el artículo 25, donde se ordena al Estado, prestarle especial protección al trabajo, en todas sus modalidades y dentro de condiciones dignas y justas, lo cual además resulta apenas lógico, si se tiene en cuenta que desde el preámbulo se dice que la constitución se dicta, para entre otros fines, el de asegurar a los integrantes de la Nación, el trabajo, reiterado ello en el artículo primero, donde se tiene al trabajo como fundamento de nuestro Estado social de derecho.

Lo anterior quiere decir que las convenciones colectivas tanto en el sector público, como en el privado tienen plena vigencia.

Pero esa vigencia no implica que se le pueda desconocer aplicabilidad a las convenciones ante una norma nacional de supresión de empleos; por el contrario, en cuanto a los trabajadores particulares la contratación colectiva, no deroga, pero si supera y se toma de aplicación preferente a las normas laborales, por cuanto el artículo 13 del C.S.T. aclara que las disposiciones del mencionado estatuto solo contienen el mínimo de derechos y garantías consagradas a favor de los trabajadores; esta norma, claro, solo es aplicable para los trabajadores particulares; pero las ya vistas sobre convenciones colectivas son aplicables tanto en el sector particular como en el público, artículo 3° ibidem; sin embargo la situación es más clara para los trabajadores oficiales, pues conforme al artículo 49 de la Ley 6 de 1945..."

(...) Y el artículo 19 del Decreto 2127 de 1945, incorpora, entre otras normatividades, las cláusulas convencionales a los contratos de trabajo, cuando sean mas favorables.

Pues bien, conforme a las anteriores normas, ante la aplicabilidad del Decreto 2171 de 1992 y el

artículo 7° convencional, cuando el Decreto permite supresión de cargos y por tanto retiro de los trabajadores, despojándolos de la estabilidad plasmada en el contrato colectivo que la otorga, la aplicación de la Convención es evidente.

Aun argumentando que conforme al artículo 47 del Decreto Reglamentario 2127 de 1945, el contrato de trabajo termina: f) Por liquidación definitiva de la empresa, o por clausura o suspensión total o parcial de sus actividades durante más de ciento veinte días, por razones técnicas o económicas, siempre que se haya dado el aviso de que trata el ordinal 3 del artículo 44, o que se haya pagado un mes de salarios y sin perjuicio de los derechos emanados de contratos a término fijo.

Nótese, en primer lugar, que la anterior norma, no prohíbe disposición convencional en contrario, luego ello puede darse, siendo que, por otra parte, la empresa empleadora no se ha liquidado, ni clausurado, ni suspendido, es posible, sí, que por razones técnicas o económicas se haya producido la reestructuración del Ministerio empleador, sin que la reestructuración esté contemplada como causal de terminación, pero se puede argumentar que dicha reestructuración conllevaba necesariamente supresión de cargos y consiguientemente, despidos; sin embargo, el empleador Ministerio es el Estado y este es en últimas el responsable por el cumplimiento de sus entes y en relación con sus acuerdos contractuales.

Reproduce lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia T. 313 de 1995, y prosigue:

Si lo anterior se predica en casos de obligaciones de entidades creadas por el Estado, con mayor razón y aun la responsabilidad salta mas de bulto, cuando se trata de Ministerios, los cuales con el Presidente conforman nada menos que el Gobierno, es decir, el Estado mismo, máxime cuando las obligaciones nacen de un acto de Gobierno Nacional, pues el pluricitado Decreto 2171 fue dictado por el Presidente y sus Ministros, por ello se demandó a La Nación, Ministerio de Transporte y Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

Y es imposible predicar la imposibilidad de reinstalación ante la responsabilidad del Estado como Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional..."

Transcribió sentencia de Tutela de la Corte Constitucional T 321 de 10 de mayo de 1999, y concluyó:

"(...) En realidad con la Modernización del Estado realizada a partir del artículo constitucional 20 transitorio, se abrió paso la teoría según la cual, el Estado es un mal administrador, como ejecutor, constructor y productor, por ello se enfrentó la tarea de minimizar al Estado, en cuanto a tareas y personal a el vinculado, para dar paso al Estado contratante a fin de realizar las obras públicas y prestar los servicios que corresponden a sus fines, fundamentales o no, a través de variedades de contratos. Conforme a esta teoría se abrió camino a la consideración de la realización de obras públicas sin la carga laboral de trabajadores oficiales convencionales, siendo lo cierto que el Estado ha resultado tan malo o ineficiente para sus realizaciones por contratos como cuando las efectuaba directamente. Al parecer este primer objetivo no se logró, pero a cambio si se realizó la vulneración a otro aspecto social de interés general, la violación de los derechos contractualmente adquiridos y de las conquistas laborales de los trabajadores sindicalizados. El estado basado en la sempiterna costumbre del clientelismo político no era buen ejecutor, ni es, ni será buen contratante de obras. La no pérdida del trabajo de miles de trabajadores oficiales, representaba, sin lugar a dudas, un interés general, si se tiene en cuenta que del trabajo depende no solo el bienestar del trabajador, sino de su familia y la apertura a la

inoperancia de las convenciones colectivas de trabajo, lleva a la destrucción del derecho de asociación como que estas son su principal objetivo.

Por lo anteriormente expuesto, considero que es aplicable la estabilidad convencional propuesta en la demanda y la prosperidad del cargo contra la sentencia impugnada..".

(...) Respecto a la declaración subsidiaria del alcance de la impugnación consignada en el numeral 20 del capítulo respectivo en el sentido de solicitar la condena en costas del recurso extraordinario de casación y de las instancias, a las demandadas Ministerio del Transporte y Fondo Nacional de Caminos Vecinales..."

.VII. LA REPLICA

La demandada LA NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE presentó la replica y solicitó que el cargo se desestimara por razón de que el Tribunal fundó su decisión en el acervo probatorio que permite establecer que la desvinculación del demandante operó en cumplimiento de los Decretos que desarrollaron el mandato del artículo 20 transitorio de la Carta Política, la cual se efectuó previéndose el pago de la indemnización correspondiente de conformidad con los artículos 48, 49, 148 y 159 del Decreto 2171 de 1992; y que la improcedencia del reintegro no es más que el análisis objetivo frente a la situación excepcional que se produjo con la reestructuración en el sector público que conllevó a la supresión de cargos en las entidades reestructuradas, acogiendo la doctrina de la Corte que en casos similares se adoptó, lo que constituye una excepción al principio de estabilidad consagrado en el artículo 53 superior.

VIII. SE CONSIDERA

Observa la Sala que el escrito con el que se sustenta el recurso extraordinario presenta deficiencias técnicas insalvables que impiden el estudio del único cargo formulado y orientado por la vía directa, que la Corte no puede subsanar dado lo rogado de este medio de impugnación, que conduce necesariamente a su fracaso, consistentes en lo siguiente:

1.- La Censura incurre en una impropiedad al amalgamar en el cargo las vías directa e indirecta de violación de la Ley que son excluyentes, pues no se limitó a efectuar una hermenéutica jurídica del punto en discusión o la confrontación entre la norma acusada y lo debatido, allanándose a las conclusiones fácticas contenidas en el fallo y al análisis probatorio del sentenciador, sino que simultáneamente increpa la inapreciación de pruebas por parte del Tribunal.

En efecto, el censor enrostró al juzgador de segunda instancia "no haberle dado la **valoración** y alcance que le corresponde" (Resalta la Sala) a la Convención Colectiva de Trabajo celebrada en el año 1993 entre el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y su Sindicato de Trabajadores Oficiales, cuyo reproche en este punto tenía que orientarse por la vía indirecta y no por aquella en que se encaminó el ataque, pues se repite la directa es ajena por completo a cualquier disquisición fáctica.

2.- El recurrente no formuló el submotivo de casación adecuado, habida cuenta que las inferencias del Tribunal con respecto a la no operatividad del reintegro de un trabajador del sector oficial cuando se ha presentado la supresión del cargo, dando prevalencia a la norma derivada de una de estirpe constitucional sobre un precepto convencional, esto es, el Decreto 2171 de 1992 proferido en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política respecto del artículo 7° que consagra la "ESTABILIDAD" de la Convención Colectiva de Trabajo

(folio 344), tuvieron respaldó en la jurisprudencia de esta Corporación que fue citada en el proveído impugnado y por esto debió dirigir el ataque bajo el concepto de violación por "interpretación errónea" y no el de "aplicación indebida" que es aquel que se extrae al denunciar el censor que el fallador "erróneamente" o equivocadamente "aplicó" el conjunto de normas que integra la proposición jurídica.

En relación al sendero que debe optarse en el caso a estudio, en sentencia del 10 de mayo de 2000, radicado 13365, recordó la Corte:

"(...) Lo razonado corresponde a lo que esta Sala de la Corte ha venido sosteniendo en forma reiterada. En ese sentido, en la sentencia Rad.12274 del 8 de noviembre de 1999, repetida en posteriores ocasiones, se afirmó lo siguiente:

<Es, entonces, por lo antes puntualizado, que se asevera que el real fundamento para proferir la condena cuya quiebra se reclama, lo constituye la aplicación de una interpretación jurisprudencial, y ello implica, conforme lo ha definido la Sala en casos similares, que el concepto de violación pertinente no es el de aplicación indebida, ya que esta clase de vulneración excluye divergencias de índole estrictamente hermenéutico entre el Tribunal y quien formula el ataque, porque cuando ellas se dan en asuntos como el presente, el único imputable al fallo es la interpretación errónea>...."

Pues bien, aunque lo anterior impone inexorablemente la desestimación del cargo, ello no es obstáculo para agregar que frente al tema que el recurrente pone a consideración de la Sala, relacionado con la aplicabilidad de la estabilidad convencional de un trabajador a quien se le ha suprimido el cargo, la Corporación en jurisprudencia diferente a la acogida por el ad quem ha definido la prelación de las normas especiales que en desarrollo de mandatos constitucionales permiten esa supresión del empleo con la consecuente desvinculación del servidor, sobre las disposiciones legales o convencionales que establecen su estabilidad, siendo pertinente traer a colación lo sostenido por la Corte en proveído del 17 de julio de 1998 radicado 10779, cuyo criterio fue reiterado en sentencia reciente del 30 de abril de 2004 con radicación 21562, donde se dijo:

"(...) Independientemente de los defectos de orden técnico que acumula el cargo, debe precisarse que no le asiste razón a los impugnantes en los argumentos que presentan para demostrarlo, pues, como acertadamente lo pone de presente la réplica, en cuanto guardan una estrecha vinculación con los fines esenciales del Estado, las disposiciones dictadas en relación con su estructura, organización y desarrollo de sus funciones, así como las de las entidades territoriales en que se divide, además de tener un indiscutible carácter de normas de derecho público, deben entenderse promulgadas en interés general, razón por la cual predominan sobre las que únicamente atienden al interés individual, de conformidad con el claro postulado expresado en el artículo 58 de la Constitución Política.

Fuera de lo anterior, no tendría ningún sentido que, por un lado, en desarrollo de facultades constitucionales y por medio de actos jurídicos que se hallan plenamente vigentes se ordenase la reestructuración de una entidad territorial y la supresión de cargos, y que, por otro lado, mediante una decisión judicial, se determine el restablecimiento de los contratos de trabajo terminados al amparo de esa autorización, pues esa decisión, además de causar traumatismos de orden administrativo y de no ser viable por sustracción de materia por no existir ya físicamente los empleos, implicaría un desconocimiento de esas precisas facultades constitucionales, cuyo ejercicio en ningún caso puede ser suspendido, ni mucho menos supeditado a determinadas

eventualidades que surjan de las relaciones laborales existentes con quienes presten sus servicios a las entidades cuya reestructuración haya sido legalmente ordenada.

Es por esa razón que en los casos de conflicto entre las normas laborales legales o convencionales que garantizan la estabilidad en el empleo y las especiales que en desarrollo de mandatos constitucionales permiten la supresión del empleo que ocupaba un trabajador y su consiguiente desvinculación, la jurisprudencia laboral ha dado prelación al régimen especial. (Resalta la Sala).

Adicionalmente, es pertinente recordar lo dicho por la Sala en la sentencia de 2 de diciembre de 1997 al resolver un asunto en el que, a semejanza de lo que aquí sucede, se pretendía por los trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Neiva el reintegro a sus empleos no obstante que éstos habían sido suprimidos, y en el cual se explicó que <para que una obligación exista es necesario que sea física y jurídicamente posible, de manera que una persona no puede obligarse por un acto o declaración de voluntad a cumplir lo imposible y de la misma manera el juez no puede gravar al demandado, con una decisión judicial suya a que cumpla un hecho o un acto materialmente imposible. Cuando el hecho debido se torna imposible la obligación original (de dar, hacer o no hacer) se resuelve en una de indemnizar perjuicios, de modo que lo jurídicamente procedente es la demanda judicial de los perjuicios> (Rad. 10157).

A ese mismo fallo pertenece esta otra consideración, igualmente aplicable en el caso bajo examen por cuanto las circunstancias son similares:

<si el empleador, con desconocimiento de la ley, procede a efectuar un cierre parcial o total de la empresa y esta circunstancia da lugar a la terminación de contratos de trabajo, resulta jurídicamente inadmisibles pretender el reintegro, así él se encuentre consagrado en la ley, en pacto colectivo o en convención colectiva. El trabajador perjudicado sólo tiene la opción indemnizatoria, que en el caso de los trabajadores oficiales puede ser plena, como lo señala el artículo 11 de la Ley 6a. de 1945 y lo dice su Decreto Reglamentario 2127, pero no le está dado pretender un reintegro imposible, pues con ello desnaturalizaría el objeto del proceso y eventualmente podría crear artificialmente la posibilidad de recurrir al proceso ejecutivo para el cumplimiento de la obligación de hacer, a sabiendas de su imposibilidad y con la pretensión de obtener ventaja con el juramento estimatorio de los perjuicios, o sea, para pasar por alto el objeto de la pretensión que efectivamente debió hacer valer en el juicio ordinario, con el onus probandi de los perjuicios>.

De igual modo, en sentencia del pasado 4 de marzo de 2004 con radicado 21109 dictada dentro de un proceso adelantado también contra LA NACION - MINISTERIO DE TRANSPORTE e INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, en el cual se estudiaron circunstancias correlativas al caso que se examina, esta Corporación reiteró que no procede el reintegro en el sector público cuando obra la desaparición o supresión del cargo, puntualizando:

"(...) cabe señalar, como lo ha hecho en anteriores pronunciamientos esta Sala, que el artículo 20 transitorio de la Constitución Política contiene una medida de excepción que implica el reconocimiento que hizo la Asamblea Constituyente de la necesidad de replantear el funcionamiento de las entidades oficiales de acuerdo con las características del Estado; tratando de llegar a la eficiencia y evitando mayores gastos generados por excedentes en la vinculación de funcionarios; autorizando al ejecutivo a suprimir entidades y el consecuente retiro del servicio, sin posibilidades de reintegro pero indemnizando a los trabajadores afectados con tal medida, superando lo contemplado en los artículos 1602 del Código Civil y las previsiones de los

artículos 467 y 476 del Código Sustantivo del Trabajo tal como se expuso en la sentencia No. 16232 del 5 de septiembre de 2001:

"Muy al contrario de lo que cree ver el recurrente, con el artículo 20 transitorio de la Constitución Política lo que procuró la Asamblea Constituyente no fue otra cosa que buscar, en aras del bien común, medidas de choque, extraordinarias, para ajustar la estructura del Estado a los postulados de la nueva Carta, que naturalmente iban a afectar los mecanismos existentes en cuanto a vinculación y estabilidad en el empleo.

Desde luego el texto del artículo 20 transitorio de la Constitución Política no dice expresamente, que suspende o elimina el derecho a la estabilidad absoluta que garantizaban las convenciones colectivas con el reintegro en los casos de despido sin justa causa en el sector oficial. Pero, si la reseñada norma autorizó al Ejecutivo para suprimir entidades, es claro que si en una de las afectadas operaba normativamente una convención colectiva consagratoria del derecho al reintegro, la convención tuvo que ceder su espacio frente al necesario y consecuente retiro del servicio de algunos funcionarios y dentro de ellos, beneficiarios de esa convención. Naturalmente, previó la indemnización para los servidores que resultaran afectados, más no con la posibilidad jurídica del reintegro, pues dar semejante alcance al artículo 20 transitorio suponía involucrar una contradicción y una previsión inocua del Constituyente.

Es claro que esta disposición parte de una situación especial que supera lo contemplado en el artículo 1602 del Código Civil, conforme al cual el contrato legalmente celebrado es ley para las partes, como también supera la previsión de los artículos 467 y 476 del Código Sustantivo de Trabajo que dan a las convenciones colectivas fuerza obligatoria y permiten exigir su cumplimiento.

Como la medida en cuestión fue transitoria y excepcional, no es pertinente oponerla a los artículos 53, 55 y 25 de la misma Carta Política, o a los principios de contenido legal que informan el derecho del trabajo, porque lo previsto en el artículo 20 transitorio de la Constitución se refiere a circunstancias extraordinarias."

Lo manifestado, y reiterado con esta providencia pretende precisar que no procede el reintegro en el sector público, cuando obra la desaparición o supresión del cargo, por lo tanto el fallo mantiene su validez..."

Por todo lo expuesto, es que el cargo se desestima.

Como el recurso no sale avante y se formuló réplica, las costas por el mismo son a cargo del recurrente.

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, NO CASA la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, el 31 de enero de 2003, en el proceso adelantado por EDILBERTO PAEZ TRIANA contra LA NACION - MINISTERIO DE TRANSPORTE antes MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE y FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES.

Costas del recurso como quedo indicado en la parte motiva.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

LUIS JAVIER OSORIO LOPEZ

GUSTAVO JOSE GNECCO MENDOZA

CARLOS ISAAC NADER

EDUARDO LOPEZ VILLEGAS

LUIS GONZALO TORO CORREA

ISAURA VARGAS DIAZ

FERNANDO VASQUEZ BOTERO

MARIA ISMENIA GARCIA MENDOZA

Secretaria

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024



logo