

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN LABORAL

Radicación No. 26195

Acta No. 38

Magistrado Ponente: FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil seis (2006).

Decide la Corte el recurso de casación interpuesto por el apoderado de MARÍA CONSUELO GARCÍA PATIÑO contra la sentencia de fecha 15 de octubre de 2004, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C., en el proceso ordinario laboral promovido por la recurrente contra LA NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE e INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS.

ANTECEDENTES

MARÍA CONSUELO GARCÍA PATIÑO demandó a LA NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE y al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, con el fin de obtener de manera principal, la declaración de ilegalidad e ineficacia de la terminación de su contrato de trabajo y la reinstalación al cargo que venía desempeñando o a otro de similares condiciones y características, junto con el pago de los salarios y prestaciones sociales. En subsidio solicitó, entre otros, el reajuste de la liquidación del contrato incluyendo la indemnización; la moratoria; lo ultra y extra petita; y las costas.

Fundamentó sus peticiones en que laboró mediante contrato de trabajo, como trabajadora oficial, prestando sus servicios al Instituto demandado desde el 25 de marzo de 1987 hasta el 1° de julio de 1994. Sostuvo que el Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 20 transitorio de la Constitución, sobre reestructuración de la administración pública e invocando los Decretos 2171 de 1992 y 1032 de 1994, decidió su retiro mediante Resolución 004314 del 9 de junio de dicho año, cuando llevaba 7 años, 3 meses y 7 días de labores. Que era beneficiaria de la convención colectiva de trabajo, "la cual le daba estabilidad laboral en el sentido de no

poder ser retirada de su empleo sino por las causas consagradas en el C.S.T. y con los procedimientos establecidos en la convención". Señaló que la supresión de cargos, no está contemplada como causal de despido dentro de las normas que regulan las relaciones laborales de los trabajadores oficiales, por lo que su retiro del servicio a partir de la fecha mencionada "por una pretendida supresión del cargo", constituye una terminación unilateral e ilegal y, por lo tanto, nula o inexistente. (folios 11 a 18).

Al dar respuesta a la demanda el Ministerio de Transporte se opuso a las pretensiones, advirtió que como el contrato en cuestión "terminó en ejecución de una disposición de orden constitucional ... no se puede afirmar que existió un despido injusto..." y propuso las excepciones de falta de jurisdicción, buena fe, prescripción, inexistencia de la obligación de reconocer y pagar los reajustes y la indemnización moratoria, inexistencia de la calidad de trabajador oficial, improcedencia del reintegro por supresión del cargo, y, la genérica. (folios 45 a 50).

El Instituto demandado se opuso a las pretensiones; en cuanto a los hechos aceptó la vinculación laboral y sus extremos, la labor desempeñada, la supresión del cargo de la demandante y el salario; en su defensa propuso las excepciones de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, falta de agotamiento de la vía gubernativa, falta de requisitos formales de la demanda, prescripción y caducidad. (folios 58 a 68).

El Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 18 de junio de 2004, declaró probada la excepción de inexistencia de la obligación y absolvió a las demandadas de todas y cada una de las pretensiones de la demanda, condenando en costas a la actora. (folios 251 a 256).

#### LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

Al desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C., en sentencia de 15 de octubre de 2004, confirmó en todas sus partes la de primer grado, sin costas en esa instancia.

Argumentó el juzgador Ad quem que el procedimiento convencional solicitado por la demandante no le era aplicable, pues, no se le imputó ninguna falta y dicha figura está consagrada para cuando se le endilgue al empleado la comisión de un hecho que pueda conducir a sanción disciplinaria o despido. Que aun aceptando, en gracia de discusión, la aplicabilidad del trámite convencional, el reintegro sería improcedente, por estar motivado el despido en la supresión del cargo. En apoyo de su tesis transcribió apartes de un pronunciamiento de esta Sala, del que no señaló fecha ni radicación. (folios 268 a 275)

#### EL RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por la parte demandante, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se procede a resolver.

#### ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende la recurrente que la Corte case la sentencia impugnada, en cuanto confirmó la de primer grado, para que en sede de instancia revoque dicha decisión y condene conforme a las pretensiones principales de la demanda, proveyendo en costas como es de rigor.

Con tal propósito presenta un solo cargo, por la causal primera de casación, que fue replicado, y que se estudia a continuación.

## CARGO ÚNICO

Acusa la sentencia recurrida de violar por vía directa la ley sustancial, " por no haberle dado la valoración y alcance que le corresponde a la cláusula 2ª de la convención colectiva celebrada en 1968, entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y su Sindicato de Trabajadores Oficiales, (Folio 211), confirmada por la cláusula 10ª de la convención de 1994, folio 232 con plena fuerza vinculante para los contratantes, de conformidad con los artículos 467 y 476 del C.S.T., corroborados por el artículo 1602 del C.C.; artículo 49 de la Ley 6ª de 1945; Artículo 19 del Decreto Reglamentario 2127 de 1945, desarrollos legales de los artículos 55 inciso 1º, en concordancia con el 53, 25, 1º y preámbulo constitucionales; motivo por el cual el Juzgador de instancia erróneamente aplicó las siguientes normatividades, promulgadas en desarrollo del artículo 20 constitucional transitorio: Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992, artículos 4º, 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 y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional; el Decreto 1032 de 1994 y la Resolución 004314 del 9 de junio de 1994, por la cual se retiró, a partir del 1º de junio de 1994, a MARIA CONSUELO GARCIA PATIÑO, identificada..." (folio 14).

Dijo que presentó el cargo por la vía directa por cuanto esta Corporación, en sentencia del 4 de abril de 2000, radicado 13354, manifestó sobre el particular:

"... Pasa por alto la censura que el juicio de legalidad que puede formularse por la vía indirecta a una sentencia producida en juicio ordinario laboral solo puede plantearse como consecuencia de la falta de apreciación o la errada apreciación de la prueba (la calificada en principio); y que dejar de apreciar una prueba o apreciarla erróneamente no es igual a sostener, sobre la base de una argumentación puramente jurídica, que el sentenciador de que se trate le ha restado eficacia legal. La apreciación errónea, por el contrario, es alteración del contenido demostrativo de la prueba y la falta de apreciación, su omisión; todo para concluir en un hecho que no aparece demostrado en el expediente o al contrario. Pero el planteamiento puramente jurídico del cargo, como lo es sostener que el sentenciador le restó eficacia jurídica a una convención que consagra la estabilidad en el empleo, por cuanto el artículo 20 transitorio de la Carta Política supuestamente no autorizó el desconocimiento del reintegro convencional, es un planteamiento que no puede formularse por la vía indirecta."

"El cargo, en consecuencia, se desestima."

"No sobra recordar, por lo demás, que la jurisprudencia que invoca el Tribunal en su sentencia, como la del 19 de junio de 1997, se ha mantenido sin modificaciones y es la que informa las resoluciones de la Sala laboral de la Corte".

En lo que denominó "Enunciado y Demostración del Cargo" anotó que el ad quem tuvo como fundamentos de derecho para no acceder a la declaratoria de invalidez del despido y a la reinstalación solicitadas, que la causa de la desvinculación de la trabajadora, fue la supresión de cargos, apoyando su decisión en un pronunciamiento de esta Sala.

Sobre el particular manifestó que sus objeciones se basan, en el alcance del artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, pues

" 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 Ministerio de Obras Públicas y Transporte y su sindicato 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 la cláusula 2a de la firmada en 1968, se habla pactado la imposibilidad de despedir sin justa causa debidamente comprobada y la 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."

" Y esa vigencia implica la imposibilidad jurídica de 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 torna 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 30 ídem; sin embargo la situación es mas clara para los trabajadores oficiales, pues conforme al artículo 49 de la Ley 68 de 1945."

"Las disposiciones legales, en cuanto sean más favorables a los intereses de los trabajadores, se aplicarán de preferencia a las estipulaciones de la convención colectiva de trabajo, o de las decisiones arbitrales; a su turno, las cláusulas de éstas sustituyen de derecho las de los contratos individuales, anteriores o subsiguientes, en cuanto sean de mayor beneficio para los trabajadores."

"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 la cláusula segunda convencional (folio 201 cuaderno principal), 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, si, 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."

Trascribió apartes de las sentencias T - 313 de 1995 y T – 321 de 1999, de la Corte Constitucional, y, concluyó diciendo que:

" 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; 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". (folios 14 a 23)

## LA RÉPLICA

Las entidades demandadas, en escritos separados, alegaron que sobre el punto en discusión han habido pronunciamientos de esta corporación, concluyendo que el cargo no debía prosperar. (folios 42 a 44 y 47 a 48).

## CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Como lo afirman las opositoras, el tema de la aplicabilidad de una convención colectiva de trabajo frente a lo que disponen normas expedidas bajo el amparo de un mandato constitucional, ya ha sido resuelto por esta Corporación en diversos pronunciamientos, como el del 5 de septiembre de 2001, radicación 16232, en el que al resolver una controversia semejante a la que ahora ocupa su atención, dijo textualmente:

"Plantea el recurrente una disparidad de criterios con el Tribunal sobre el alcance del artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991. Afirma, en lo fundamental, que si bien el citado artículo ordenó al Gobierno Nacional suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, no contempló el desconocimiento o terminación de las cláusulas convencionales ni la suspensión de la normativa permanente del artículo 55 constitucional que garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales."

"El artículo 20 transitorio de la Constitución Política contiene una medida de excepción que involucra el reconocimiento que hizo la Asamblea Constituyente de la necesidad de acompasar las entidades oficiales con las limitaciones del Estado. Buscó acercarse a la eficiencia y, básicamente, evitar que algunos excedentes en la vinculación de funcionarios continuarán generando uno de los mayores gravámenes para el Estado y para la población colombiana."

"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, mas 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."

"Debido a la orientación del cargo, aquí cabe insistir en que el artículo 20 transitorio fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente, o sea, que fue la representación del pueblo mismo la que decidió adoptar esta medida excepcional y transitoria, de manera que resultaría incoherente reconocer la necesidad de hacer eficiente al Estado, expedir la norma que permite llegar a ese fin, y en seguida desconocerla con decisiones judiciales que violen el mandato del Constituyente."

" Como, en últimas, el juicio constitucional contra los decretos que expidió el Gobierno para darle desarrollo a la medida de excepción del artículo 20 transitorio de la Constitución Política, se resuelve en forma contraria al concepto del censor, es corolario de lo dicho que la terminación del contrato del actor, no corresponde a un acto inválido que genere su reintegro...".

En consecuencia, el cargo no prospera.

Costas 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 y por autoridad de la ley, NO CASA la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C., el 15 de octubre de 2004, en el proceso ordinario laboral promovido por MARÍA CONSUELO GARCÍA PATIÑO contra el LA NACIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS.

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

FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ

CARLOS ISAAC NADER

EDUARDO LÓPEZ VILLEGAS

LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ

CAMILO TARQUINO GALLEGO

ISAURA VARGAS DÍAZ

MARÍA ISMENIA GARCÍA

Secretaria



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

