



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1208 de 1999 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

ENTIDAD ESTATAL - Indemnización por supresión del cargo o empleo / REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDAD ESTATAL - Derechos de los empleados inscritos en carrera y de los trabajadores oficiales / SUPRESIÓN DE CARGO - Derechos de empleados de carrera y de trabajado

ENTIDAD ESTATAL - Indemnización por supresión del cargo o empleo / REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDAD ESTATAL - Derechos de los empleados inscritos en carrera y de los trabajadores oficiales / SUPRESIÓN DE CARGO - Derechos de empleados de carrera y de trabajadores oficiales / TRABAJADOR OFICIAL - Derechos por supresión del cargo

Los empleados públicos escalafonados, desde la expedición del decreto 2400 de 1968 se estableció que, en caso de ser suprimido un cargo de carrera, si el funcionario que lo desempeñaba estaba inscrito en el escalafón tenía el derecho de ser vinculado a un cargo similar dentro de los seis meses siguientes a su desvinculación. Este régimen general fue modificado por la ley 27 del 27 de diciembre de 1992 que estableció la opción para el empleado público escalafonado de escoger entre una indemnización o el derecho de preferencia a ser incorporado a empleos equivalentes. Posteriormente la ley 443 de 1998, que derogó en su totalidad la citada ley 27, en el artículo 39 reguló lo relacionado con los Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. A diferencia de lo que sucede con los empleados públicos inscritos en carrera administrativa, los trabajadores oficiales no cuentan con un régimen o legislación permanente que regule lo atinente a los efectos de la supresión de sus cargos, y sólo cuando en virtud de disposiciones como el artículo transitorio 20 superior o la ley 344 de 1996 -que ordenó la racionalización del gasto público- se produce la reestructuración o liquidación de una entidad y por ende la supresión de algunos o la totalidad de los cargos de trabajadores oficiales en ella existentes, se ha consagrado en los decretos que regulan esos procesos la indemnización para los trabajadores oficiales cuyos cargos resulten afectados o eliminados.

ENTIDAD ESTATAL - Liquidación. Reintegro y pago de prestaciones sociales: marco legal / CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS - Imposibilidad jurídica de cumplir orden de reintegro de servidor. Trámite / SENTENCIA JUDICIAL - Imposibilidad jurídica de cumplir orden de reintegro. Liquidación definitiva de la entidad / REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDAD ESTATAL - Imposibilidad jurídica de cumplir orden de reintegro por inexistencia de cargos / PROCESO EJECUTIVO - Improcedencia para obtener cumplimiento de sentencia judicial de reintegro cuando entidad ha sido liquidada / INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS - Liquidación. Imposibilidad jurídica de cumplir orden de reintegro / REINTEGRO DE SERVIDOR PÚBLICO - Ante imposibilidad jurídica de cumplir sentencia judicial procede indemnización de perjuicios

La Junta Directiva del HIMAT suprimió todos los cargos de trabajadores oficiales y dejó la planta de personal conformada exclusivamente con cargos de empleados públicos. En el IDEMA se produjo la liquidación definitiva de la entidad, lo que implicó la supresión total de la planta de personal, circunstancias éstas que llevan a la Sala a concluir que por sustracción de materia no es posible el reintegro de los trabajadores favorecidos con las sentencias judiciales, en las condiciones de equivalencia de cargos y que estas entidades se hallan en presencia de una decisión judicial de imposible cumplimiento; el cumplimiento de la decisión judicial siempre estará sujeto a que la misma sea posible de hacer, jurídica y físicamente, por parte de la entidad condenada. Esto es, que para que el Ministerio pueda efectuar los reintegros ordenados, se hace necesario que en su planta de personal existan cargos de trabajadores oficiales de características similares a los desempeñados por los demandantes al momento de su desvinculación. Según se desprende del contenido de la consulta, y de lo dispuesto por los decretos que regularon los procesos de reestructuración del HIMAT y de liquidación del IDEMA, la indemnización de perjuicios se produjo en el momento en que se desvinculó al trabajador como consecuencia de la supresión del cargo que desempeñaba. Esta situación fue tenida en cuenta por los funcionarios judiciales al proferir las respectivas sentencias en las cuales, se ordenó que del pago de los salarios y demás emolumentos se descontara la suma que por concepto de indemnización había recibido el trabajador. Otro aspecto que conviene precisar es que el trabajador no puede recurrir al proceso ejecutivo, para el cumplimiento de la obligación de hacer, cuando la entidad ha sido liquidada o en la planta de personal de la misma no existan cargos equivalentes a aquellos en que deba operarse el reintegro. En estas condiciones, en criterio de la Sala, las entidades afectadas con las decisiones judiciales deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que hacen imposible el reintegro, para el cumplimiento de las respectivas sentencias; a la vez, reconocer y ordenar el pago de los salarios y demás emolumentos legales y convencionales dejados de percibir, desde el momento de su despido y hasta la fecha en que se le comunique al extrabajador la imposibilidad jurídica de reintegrarlo. La imposibilidad física y jurídica del reintegro impide que éste sea cumplido, como tal, en los términos de la sentencia judicial. Procede para su cumplimiento, entonces, el pago de la indemnización de perjuicios.

REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDAD ESTATAL - Conciliación laboral. Límites. Liquidación de entidad estatal / CONCILIACIÓN LABORAL - Imposibilidad de conciliar orden de reintegro ante inexistencia de entidad

La ley 446 de 1998, al referirse a la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos, prescribió que la misma procedía en todos aquellos asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y en los que expresamente determine la ley, esto es, que es factible transigir y conciliar sobre derechos inciertos y renunciabiles. De conformidad con las normas que regulan la materia, la conciliación laboral procede antes del juicio ordinario, antes de que se dicte sentencia de primera o única instancia. Ello ocurre en el caso de la consulta.

hecho de que la conciliación busca crear una situación de certeza en cuanto a derechos laborales que el trabajador reclama al empleador, lo cual, por sustracción de materia no se requiere cuando ya se tiene un pronunciamiento judicial del cual emana una obligación a cargo de éste. En el asunto que se analiza, como ya existen sentencias judiciales que decidieron los conflictos suscitados con ocasión de la supresión de cargos, no es posible conciliar ni el reintegro ni la liquidación de los salarios y demás emolumentos adeudados. Pero en este caso puede acudir al pago de la indemnización de perjuicios, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, todo dentro de las directrices ya señaladas respecto de compensación o descuentos de valores pagados. Si se ha proferido sentencia ya no es posible la conciliación; sin embargo, la Sala advierte sobre la viabilidad para que, en futuros eventos, puedan las partes hacer uso del mecanismo de conciliación prejudicial o judicial.

NOTA DE RELATORIA: levantada la reserva legal con auto de 26 de noviembre de 2003.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Radicación número: 1208

Actor: MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Referencia: Trabajadores Oficiales. Entidades reestructuradas o liquidadas. Reintegro. Los casos del INAT y del IDEMA.

El anterior Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Carlos Roberto Murgas Guerrero, formula a la Sala una serie de inquietudes de carácter laboral relacionadas con el cumplimiento de sentencias judiciales, que ordenan el reintegro de personas que se desempeñaban como trabajadores oficiales en entidades reestructuradas o liquidadas del sector agropecuario, cuyos cargos fueron suprimidos como consecuencia de estos procesos. Previa algunas consideraciones legales, consulta en los siguientes términos:

"Primero- ¿Cómo cumplir el reintegro del trabajador oficial, si su vinculación es contractual y el INAT, según disposiciones vigentes sólo puede proveer sus cargos mediante nombramientos provisionales o en su defecto abriendo concursos?.

Segundo- ¿Cómo por vía presupuestal se cancelan honorarios derivados de contratos inexistentes y en qué momento por vía del reintegro se convierten en salarios de servidores públicos?.

Tercero- ¿Le es factible al nominador crear una planta paralela de trabajadores oficiales, sin violar el artículo 6o. de la Constitución Nacional por abrogarse (sic) facultades del Congreso, ya que esta facultad le está dada por el artículo 150 numeral 7 de la misma Carta?

Cuarto- ¿Qué razones jurídicas deben imponerse para el caso, aquellas que decretan la supresión y liquidaciones de estos institutos o sus plantas cuando las normas que así lo disponen no han sido suspendidas ni anuladas por los competentes o las decisiones judiciales?

Quinto- En el evento de que el trabajador oficial a reintegrar cumpla con los requisitos de la nueva planta. ¿Es posible hacerle un nombramiento en período de prueba o provisional sin incurrir en un desmejoramiento de sus condiciones laborales anteriores y en desacato de las mismas sentencias. En caso de no acceder el trabajador, cómo proceder?

Sexto- ¿Frente a la imposibilidad física y jurídica de reintegro por no existir esta planta en el INAT y no haber vacantes en los pocos cargos públicos, es factible conciliar?.

Aduce, así mismo, el señor Ministro "... *que para el caso del IDEMA (liquidado) surgen los mismos interrogantes que para el caso del INAT, con el agravante que el primero, desapareció de la vida material y jurídica*".

CONSIDERACIONES

1. Régimen de los empleados oficiales

La Constitución de 1991, al clasificar a los servidores públicos incluyó a los miembros de las corporaciones públicas y conservó las dos categorías básicas que traía la normatividad antecedente, esto es, la de empleados públicos y trabajadores oficiales, previstas en los artículos 5 del decreto ley 3135 de 1968; 1, 2 y 3 del decreto reglamentario 1848 de 1969 y 2 y 3 del decreto ley 1950 de 1973, que establecen el principio según el cual las personas que presten sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales son empleados públicos, salvo quienes se desempeñen en actividades relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas que son trabajadores oficiales, al igual que aquéllos que se vinculan al servicio en las empresas industriales y comerciales del Estado (con excepción de quienes desempeñan cargos directivos y de confianza) y en las sociedades de economía mixta.

El empleado público se vincula a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria y el acto se concreta en el nombramiento y la posesión. En esta modalidad el régimen del servicio está previamente determinado en la ley; por regla general el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro se rigen por el sistema de carrera administrativa.

El trabajador oficial se vincula mediante un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que va a prestar, permitiendo la posibilidad de discutir las condiciones aplicables, las cuales están regidas por normas especiales que consagran un mínimo de derechos laborales. La relación laboral del trabajador oficial con la administración tiene implicaciones bilaterales, esto es, significa en principio un acuerdo de voluntades para fijar o modificar las condiciones de trabajo, la jornada laboral, los salarios, los términos de duración del contrato, que bien pueden hacerse realidad individualmente o mediante convenciones colectivas firmadas con los sindicatos de este tipo de servidores.

2. Liquidación y reestructuración de entidades

El Constituyente de 1991, al procurar una forma rápida de transición en la organización y funcionamiento de la Administración Pública que permitiera ponerla en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional, y en especial con la redistribución de competencias y recursos en ella establecidos, otorgó al Gobierno Nacional un plazo no superior a dieciocho meses contados a partir de la vigencia de la nueva Carta, para suprimir, fusionar y reestructurar las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional (art. trans. 20).

Este fue el origen de la reforma administrativa de 1992, la cual estuvo orientada, entre otros, por principios fundamentales del Estado Social de Derecho, es decir, la autonomía y mayor responsabilidad de las entidades territoriales y la prevalencia del interés general. También, se rigió por los principios de subordinación a los intereses generales, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a que debe sujetarse toda la función administrativa conforme al artículo 209 superior.

En desarrollo de las disposiciones constitucionales citadas, se expidieron los decretos 2135 de 1992 -con fuerza de ley- y 1675 de 1997 -de facultades extraordinarias-, por medio de los cuales se reestructuró el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras HIMAT y se suprimió el Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA, respectivamente.

3. Indemnización por supresión del cargo o empleo

En cumplimiento del mandato constitucional que ordenaba fusionar, suprimir y reestructurar las entidades de la Administración Pública del orden nacional, se estableció un régimen de desvinculación y de compensación para los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa y los trabajadores oficiales involucrados en el proceso de reforma administrativa.

En efecto, en los decretos expedidos con fundamento en el artículo transitorio 20 de la Carta, por regla general se previó que la supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la reestructuración de la entidad, daría lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos y de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales; igualmente se contempló la posibilidad de que el empleado o trabajador afectado con el proceso de supresión podría ser trasladado a otro cargo en la misma sede o en una diferente y por último se consagró el pago de una indemnización para los trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados o en período de prueba cuyos cargos resultaran suprimidos.

Respecto de los empleados públicos escalafonados, cabe recordar cómo desde la expedición del decreto 2400 de 1968 se estableció que, en caso de ser suprimido un cargo de carrera, si el funcionario que lo desempeñaba estaba inscrito en el escalafón tenía el derecho de ser vinculado a un cargo similar dentro de los seis meses siguientes a su desvinculación. Este régimen general fue modificado por la ley 27 de diciembre de 1992 que estableció la opción para el empleado público escalafonado de escoger entre una indemnización o el derecho de preferencia a ser incorporado a empleos equivalentes. Posteriormente la ley 443 de 1998, que derogó en su totalidad la citada ley 27, en el artículo 39 dispuso:

"Artículo 39. *Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo.* Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para la incorporación de que trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

La incorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguiente orden:

- 1.1. En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieran sido suprimidas.
- 1.2. En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.
- 1.3. En las entidades del sector administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos.
- 1.4. En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.
2. La incorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.
3. La persona así incorporada continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible la incorporación dentro del término señalado, el ex-empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

(...)" (Resalta la Sala).

Al pronunciarse sobre la exequibilidad de la norma transcrita la Corte Constitucional, dijo:

"Así las cosas, la indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que el Estado le ocasiona al empleado público perteneciente a la carrera administrativa con ocasión de la supresión del cargo que venía desempeñando, sin interesar que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio".¹ (Resalta la Sala).

A diferencia de lo que sucede con los empleados públicos inscritos en carrera administrativa, los trabajadores oficiales no cuentan con un régimen o legislación permanente que regule lo atinente a los efectos de la supresión de sus cargos, y sólo cuando en virtud de disposiciones como el artículo transitorio 20 superior o la ley 344 de 1996 -que ordenó la racionalización del gasto público- se produce la reestructuración o liquidación de una entidad y por ende la supresión de algunos o la totalidad de los cargos de trabajadores oficiales en ella existentes, se ha consagrado en los decretos que regulan esos procesos la indemnización para los trabajadores oficiales cuyos cargos resulten afectados o eliminados.

4. Cumplimiento de sentencias judiciales

La Sala precisa que las providencias judiciales ejecutoriadas son de obligatorio cumplimiento. Así lo preceptúan los artículos 334 del C. de P.C. y 176 del C.C.A., que señalan:

C. de P. C. :

"Artículo 334. *Modificado D. 2282/89, art. 1., num. 156. Procedencia.* Podrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas, o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo".

C.C.A. :

"Artículo 176. *Ejecución.* Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento".

El artículo 40. del decreto 818 de 1994, por el cual se modifica y adiciona el decreto 768 de 1993 reglamentario de los artículos 176 y 177 del C.C.A., prescribe

"Artículo 4. Cuando una decisión judicial disponga el reintegro de un servidor público, su incumplimiento conllevará la responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal correspondientes".

En relación con la procedencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de fallos judiciales, la Corte Constitucional expresó:

"El artículo 229 de la Constitución Política garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. Esta Corporación en el pasado se ha pronunciado acerca de la procedencia de la acción de tutela con el fin de obtener el cumplimiento de un fallo judicial, y ha ordenado que efectivamente se acate la decisión del juez, por cuanto el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia, tiene su sustento en una norma de rango constitucional, de manera que su desconocimiento comporta la violación de la misma, en cuanto el incumplimiento de la providencia judicial que ordena el reintegro implica la violación del derecho al trabajo de una persona . . .

(...)

No puede olvidarse que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos, y uno de esos derechos es precisamente el que emana de las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas, a través de las cuales se ordena el reintegro al trabajo como derecho fundamental (artículo 25 C.P.), como una obligación que debe gozar en todas sus modalidades de la especial protección del Estado"². (Resalta la Sala).

Sin embargo, es pertinente considerar que la efectividad de estos derechos, por medio de la acción de tutela, puede llegar a tener aplicación limitada cuando se trata de sentencias que sean física y jurídicamente de imposible cumplimiento, como se verá más adelante.

4.1. Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras- HIMAT

El Gobierno Nacional, mediante decreto 2135 del 30 de diciembre de 1992, expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo transitorio 20 de la Carta, dispuso la reestructuración del Himat. En el capítulo IV, sobre normas laborales transitorias, previó que la supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la reestructuración de la entidad daría lugar a la terminación tanto del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos como de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales, señaló el término de un año para ejecutar el proceso de supresión de cargos, contempló el derecho a bonificación para los empleados públicos con nombramiento provisional e indemnización para los trabajadores oficiales y los empleados públicos escalafonados o en período de prueba cuyos cargos fueren suprimidos, indemnización que estipuló como incompatible con la legal o convencional fijada para los casos de terminación unilateral y sin justa causa de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales. (arts. 13,15, 18,19,20 y 21).

Mediante decreto 1616, del 18 de agosto de 1993, se aprobó el Acuerdo 53 del 9 de agosto del mismo año, por el cual la Junta Directiva del HIMAT al determinar la planta de personal de la entidad, suprimió la totalidad de los cargos de trabajadores oficiales y dispuso que las funciones propias del Instituto serían cumplidas con la planta de personal de empleados públicos establecida en el citado Acuerdo (arts. 1, parágrafo y 2).

La ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, creó el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, como establecimiento público de carácter nacional, adscrito al referido Ministerio, Instituto al que se trasladaron las funciones que en materia de hidrología y meteorología tenía asignadas el HIMAT, entidad esta última a la cual se cambió la denominación por Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT (art. 17, inc.1 y parág. 2).

En síntesis se tiene que el HIMAT fue reestructurado, los cargos de trabajadores oficiales fueron suprimidos en su totalidad, razón por la cual su planta de personal quedó conformada únicamente por empleados públicos, algunas de sus funciones fueron trasladadas al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM y su denominación fue cambiada por la de Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT.

Las sentencias judiciales que condenaron al INAT ordenaron el reintegro de los demandantes (trabajadores oficiales) al cargo que ocupaban al momento de ser desvinculados, o a otro de igual o superior categoría, y a pagarles los salarios dejados de percibir desde la fecha de su despido hasta el reintegro, con los aumentos legales o convencionales causados en ese lapso; se advirtió que de los pagos hechos deberían descontarse o compensarse los valores que los demandantes hubieran recibido a título de indemnización.

4.2. Instituto de Mercadeo Agropecuario- IDEMA

El Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la ley 344 de 1996 que adoptó medidas tendientes a racionalizar y disminuir el gasto público, profirió el decreto 1675 de 1997 por el cual dispuso la supresión y liquidación del IDEMA, proceso que debía concluir 31 de diciembre de 1997, al cabo del cual las obligaciones laborales, bienes no enajenados, derechos, funciones y archivos debían pasar a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En virtud del proceso liquidatorio quedaron suprimidos la totalidad de los cargos de su planta de personal, sus funciones fueron trasladadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se previó que las obligaciones laborales serían pagadas con el producto de la enajenación de los bienes y activos de la entidad y en caso de resultar éstos insuficientes aquéllas serían asumidas por la Nación, es decir, por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En materia laboral se dispuso que los empleados públicos de carrera desvinculados de la entidad como consecuencia de la supresión de cargos, tendrían derecho a la indemnización consagrada en la ley 27 de 1992, vigente para la época; los trabajadores oficiales tendrían derecho a la indemnización y demás derechos prestacionales que se reconocerían y pagarían de conformidad con lo previsto en el contrato de trabajo respectivo, las normas convencionales y las disposiciones legales pertinentes, en especial la Convención Colectiva de 1996 -1998.

Condiciones para el reintegro

Sobre la equivalencia de cargos para efectos de reintegro, el Consejo de Estado ha sostenido:

"...ante todo conviene precisar que la equivalencia de los cargos no solamente surge de los deberes, atribuciones y responsabilidad específicas asignadas a éstos, sino también, y principalmente, del nivel que ocupen dentro de la estructura administrativa de la entidad u organismos, y de su denominación y grado del respectivo nivel".³

"La equivalencia de los cargos debe examinarse respecto de los deberes, atribuciones y responsabilidades que le hayan señalado la Constitución, la ley o el reglamento, según la clase de empleo, su nivel jerárquico, sus requisitos y grado salarial . . .".⁴

De lo anterior se concluye que el reintegro dispuesto en los términos señalados implica no solo aspectos como el salarial, sino también todos aquellos elementos de correspondencia que aproximen el cargo que se tenía al momento de la desvinculación, con otro de similares características; ello significa que debe cumplirse en la misma entidad, en lo posible con idéntica ubicación y funciones similares a las que desempeñaba el trabajador reintegrado.

En el asunto materia de consulta se tiene que, mediante Acuerdo 53 de 1993, la Junta Directiva del HIMAT suprimió todos los cargos de trabajadores oficiales y dejó la planta de personal conformada exclusivamente con cargos de empleados públicos. En el IDEMA se produjo la liquidación definitiva de la entidad, lo que implicó la supresión total de la planta de personal, circunstancias éstas que llevan a la Sala a concluir que por sustracción de materia no es posible el reintegro de los trabajadores favorecidos con las sentencias judiciales, en las condiciones de equivalencia de cargos a que se aludió con anterioridad, y que estas entidades se hallan en presencia de una decisión judicial de imposible cumplimiento.

Respecto del IDEMA puede darse la situación de que existan condenas en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pues, de conformidad con lo establecido en el decreto 1675 de 1997, éste asumió las obligaciones laborales del Instituto liquidado. Sin embargo, el cumplimiento de la decisión judicial siempre estará sujeto a que la misma sea posible *de hacer*, jurídica y físicamente, por parte de la entidad condenada. Esto es, que para que el citado Ministerio pueda efectuar los reintegros ordenados, se hace necesario que en su planta de personal existan cargos de trabajadores oficiales de características similares a los desempeñados por los demandantes al momento de su desvinculación.

En relación con esta clase de decisiones judiciales, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado:

"El Tribunal acierta cuando sostiene que el cierre total del lugar donde prestaban el servicio los demandantes hace imposible el reintegro, porque esa es una verdad axiomática. Más aún, 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 que jurídicamente procedente es la demanda judicial de los perjuicios". ⁵ (Resalta la Sala).

A su vez la Corte Constitucional, en sentencia T-554 del 9 de octubre de 1992, expresó:

"Si el cumplimiento de la obligación es imposible jurídicamente, v.gr. por haber perdido la autoridad competencia sobre la materia objeto de condena, resta únicamente la compensación dineraria por el sacrificio individual, no siendo posible pretender la protección de los derechos fundamentales por esta vía". (Resalta la Sala).

Según se desprende del contenido de la consulta, y de lo dispuesto por los decretos que regularon los procesos de reestructuración del HIMAT y de liquidación del IDEMA, la indemnización de perjuicios se produjo en el momento en que se desvinculó al trabajador como consecuencia de la supresión del cargo que desempeñaba. Esta situación fue tenida en cuenta por los funcionarios judiciales al proferir las respectivas sentencias en las cuales, como ya quedó anotado, se ordenó que del pago de los salarios y demás emolumentos se descontara la suma que por concepto de indemnización había recibido el trabajador.

Otro aspecto que conviene precisar es que el trabajador no puede recurrir al proceso ejecutivo, para el cumplimiento de la obligación de hacer, cuando la entidad ha sido liquidada o en la planta de personal de la misma no existan cargos equivalentes a aquellos en que deba operarse el reintegro. Sobre el tema, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia dijo:

"De acuerdo con las apreciaciones anteriores, 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 solo 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". ⁶ (Resalta la Sala).

En estas condiciones, en criterio de la Sala, las entidades afectadas con las decisiones judiciales deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que hacen imposible el reintegro, para el cumplimiento de las respectivas sentencias; a la vez, reconocer y ordenar el pago de los salarios y demás emolumentos legales y convencionales dejados de percibir, desde el momento de su despido y hasta la fecha en que se le comunique al extrabajador la imposibilidad jurídica de reintegrarlo.

Régimen salarial y prestacional

Como lo ha sostenido la Sala, si bien la liquidación total de una empresa o entidad genera la extinción de los efectos de la respectiva convención colectiva, debe tenerse en cuenta que algunos de esos efectos pueden prolongarse en el tiempo, dado el carácter normativo de las convenciones colectivas. La orden de reintegro implica la ficción jurídica de que el trabajador no estuvo desvinculado del servicio y en consecuencia no hubo solución de continuidad; por tanto los salarios y prestaciones causados desde la supresión del cargo y hasta cuando se efectúe el reintegro, deben liquidarse junto con los ajustes a que hubiere lugar, con aplicación de lo previsto en la convención colectiva vigente al momento de la liquidación.

No sobra advertir que, si por cualquier motivo el organismo condenado no puede vincular a la persona cuyo reintegro se ordena en la sentencia, podrán efectuarse pagos parciales por los valores debidos desde la ejecución de ésta y hasta tanto se produzca la respectiva actuación administrativa que resuelva su situación, bien sea haciendo efectivo el reintegro o manifestándole al interesado la imposibilidad jurídica de realizarlo. Dichos pagos se efectuarán en los términos previstos para tal fin en el artículo 1o. del decreto 768 de 1993, que dice:

"Artículo 1. *Información previa al pago de obligaciones dinerarias derivadas de sentencias condenatorias a cargo de la Nación.* Una vez comunicada una sentencia al organismo que resultare condenado, éste dentro del término de treinta (30) días previsto en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, procederá a expedir una resolución mediante la cual se adopten las medidas para su cumplimiento, entre las cuales dispondrá el envío de copia de la providencia debidamente autenticada por la secretaría jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efecto de la realización de los pagos a que hubiera lugar; junto con la sentencia remitirá igualmente los siguientes documentos:

(...)

4. ...

Cuando por cualquier motivo el organismo condenado retarde o incumpla la actuación administrativa requerida para hacer efectivo un reintegro, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que éste incurriere, la subsecretaría jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá efectuar pagos parciales por los valores debido desde la ejecución de la sentencia hasta la fecha en que se presente la respectiva

solicitud, y desde esa fecha hasta que se produzca la actuación administrativa correspondiente. Para lo anterior, la mencionada subsecretaría jurídica solicitará al organismo condenado, certificación de que aún no se ha producido el acto administrativo de reintegro.

(...)" (Resalta la Sala).

Creación y modificación de plantas de personal

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150-7 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional; crear, suprimir y fusionar las entidades del sector central señalando sus objetivos y estructura orgánica.

La conformación de las plantas de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva se realiza de acuerdo con las funciones y estructura orgánica asignadas a cada entidad por el Congreso de la República y debe sujetarse a las normas sobre clasificación y nomenclatura de cargos, al manual general de requisitos mínimos expedidos por el Gobierno y al manual de empleos de cada organismo. Tanto la conformación como la modificación de las plantas de personal se efectúan mediante decreto firmado por el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien certifica la existencia de la apropiación presupuestal respectiva y el Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública (art. 75 decreto 1042/78).

Según lo consagrado en el decreto 1572 de 1998, la modificación de plantas de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva en los órdenes nacional y territorial debe fundarse en las necesidades del servicio o en razones que busquen la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren (arts. 148 y 149).

Para la inclusión de cargos de *trabajadores oficiales* en las plantas de personal de las entidades de la rama ejecutiva, el artículo 76 del decreto ley 1042 de 1978 prevé que los organismos que desarrollen actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas, deben fijar en sus respectivas plantas el número de cargos permanentes que para el desempeño de dichas labores han de ser ocupados por esta clase de servidores y señalar la apropiación presupuestal necesaria para atender el pago de los respectivos salarios.

A su vez, advierte la norma citada, que en "*Las plantas de personal de los establecimientos públicos indicarán el número de empleos de carácter permanente auxiliar y operativo que, de acuerdo con sus estatutos, serán desempeñados por trabajadores oficiales, así como la apropiación total destinada al pago de los salarios de tales trabajadores*" y que el número de ellos no puede superar el total de cargos fijados para este tipo de servidores en la correspondiente planta de personal. (Resalta la Sala).

El decreto 21 de 1995, que aprobó el acuerdo 025 del 21 de julio de 1994 por el cual la Junta Directiva del INAT adoptó los estatutos internos de la entidad, estableció que la naturaleza jurídica de la misma sería la de establecimiento público del orden nacional y que el personal a ella vinculado tendría la categoría de empleado público y por tanto se sometería al régimen legal aplicable a esta naturaleza de servidores.

En consecuencia y de conformidad con lo expuesto en este acápite, no se podrá modificar la planta del INAT para incluir en ella cargos de trabajadores oficiales por no contemplar sus estatutos la posibilidad de que aquélla esté integrada por esa clase de servidores.

En cuanto hace al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tendría que analizarse que en el mismo haya actividades de construcción y mantenimiento de obras que requieran personal para el desempeño de esas labores, o que existan necesidades del servicio que justifiquen la modificación de su planta de personal, y que exista la respectiva apropiación presupuestal para atender el pago de los salarios de esos trabajadores.

Del contenido de las normas citadas se concluye que no es dado a un nominador la creación de una planta paralela de trabajadores oficiales. No puede, entonces, desconocerse ni pretermitirse el procedimiento señalado para la conformación y modificación de plantas de personal, así sea en aras del cumplimiento de una sentencia judicial.

7. Conciliación

La ley 446 de 1998, al referirse a la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos, prescribió que la misma procedía en todos aquellos asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y en los que expresamente determine la ley, esto es, que es factible transigir y conciliar sobre derechos inciertos y renunciabiles (arts. 64 y 65).

De conformidad con las normas que regulan la materia, la conciliación laboral procede antes del juicio, al iniciarse éste y dentro del mismo mientras no se haya dictado sentencia de primera o única instancia (arts. 20 y 22 del C. de P. L. y 101 de la ley 446 de 1998).

Ello encuentra sustento en el hecho de que la conciliación busca crear una situación de certeza en cuanto a derechos laborales que el trabajador reclama al empleador, lo cual, por sustracción de materia no se requiere cuando ya se tiene un pronunciamiento judicial del cual emana una obligación a cargo de éste.

En el asunto que se analiza, como ya existen sentencias judiciales que decidieron los conflictos suscitados con ocasión de la supresión de cargos, no es posible conciliar ni el reintegro ni la liquidación de los salarios y demás emolumentos adeudados. Pero en este caso puede acudir al pago de la indemnización de perjuicios, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, todo dentro de las directrices ya señaladas respecto de compensación o descuentos de valores pagados.

SE RESPONDE:

1. y 5.- Para efectos del reintegro debe tenerse en cuenta que éste se efectúe dentro de los criterios de equivalencia con el cargo anterior, tal como se expuso en la parte considerativa.

En el caso del INAT no son factibles los reintegros por cuanto esa entidad no tiene en su planta de personal cargos de trabajadores oficiales.

Respecto del IDEMA cabe anotar que, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumió las obligaciones laborales de dicho Instituto, razón por la cual resultó obligado en las sentencias judiciales, puede proceder a realizar los respectivos reintegros siempre y cuando en su planta de personal existan cargos vacantes de trabajadores oficiales con características similares a los que desempeñaban los demandantes al momento de su desvinculación.

En el caso que se consulta no procede nombramiento provisional, o en período de prueba, por cuanto éstos son propios de un empleo de naturaleza jurídica diferente a la de los trabajadores oficiales y constituyen una manera transitoria de vinculación.

Al no ser factible el reintegro, por imposibilidad física y jurídica de dar cumplimiento, con ese efecto, a las sentencias, procede cumplirlas con el pago de la indemnización de perjuicios, tal como se expresó en las consideraciones de esta consulta. Esas indemnizaciones corresponden a las que sean pagadas a trabajadores por razón de la supresión de sus cargos, en virtud de procesos de reestructuración y liquidación.

2.- Los trabajadores oficiales se vinculan mediante un contrato que regula, entre otros, el régimen del servicio y la contraprestación que en forma de salario va a percibir por su trabajo, lo que excluye para el caso el pago de honorarios. Por orden judicial los efectos de las convenciones colectivas se mantienen en materia salarial y prestacional hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro, por considerar que no ha existido solución de continuidad. En consecuencia, por virtud de la sentencia no se modifica el tipo de contraprestación, sino que, por el contrario ésta se hace extensiva en el tiempo al estimarse que no existió interrupción en la prestación del servicio. El pago de los salarios, bien sean convencionales o legales, debe hacerse con cargo a las partidas destinadas a atender obligaciones dinerarias derivadas de sentencias condenatorias.

No obstante lo anterior, si la pregunta se refiere a un contrato de prestación de servicios, al cual por efectos de sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado se ha llegado a reconocer el carácter de contrato de trabajo, cuando prima la realidad sobre la forma, debe advertirse que tal calificación no determina que el trabajador haya adquirido la calidad de servidor público.

Al nominador no le es dado crear plantas de personal de carácter paralelo. Por expresa disposición constitucional, corresponde al Congreso de la República determinar las funciones y estructura orgánica de las entidades de la administración nacional. A esas funciones y estructura deben sujetarse los decretos que expida el Gobierno para la conformación y modificación de las respectivas plantas de personal, previo el procedimiento establecido en las normas que rigen la materia, para lo cual también deben tenerse en cuenta las necesidades del servicio o las razones de modernización de los distintos organismos y la disponibilidad presupuestal.

Para la inclusión de cargos de trabajadores oficiales se requiere, además, que en las respectivas entidades se desarrollen actividades de construcción y mantenimiento de obras, que en las plantas de personal se fije el número de empleos que deben ser desempeñados por esa clase de servidores, o que en los estatutos del establecimiento público respectivo se determinan los empleos de carácter permanente, auxiliar y operativo, que serán ocupados por trabajadores oficiales.

La situación que se plantea en la consulta se refiere al cumplimiento de sentencias judiciales; por tanto, deben buscarse los mecanismos idóneos que permitan hacer efectivas las decisiones contenidas en esas sentencias, de acuerdo con lo determinado por las disposiciones legales vigentes y las interpretaciones jurisprudenciales citadas.

6. La imposibilidad física y jurídica del reintegro impide que éste sea cumplido, como tal, en los términos de la sentencia judicial. Procede para su cumplimiento, entonces, el pago de la indemnización de perjuicios.

Si se ha proferido sentencia ya no es posible la conciliación; sin embargo, la Sala advierte sobre la viabilidad para que, en futuros eventos, puedan las partes hacer uso del mecanismo de conciliación prejudicial o judicial.

Transcríbase al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA Presidente de la Sala
FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE
ELIZABETH CASTRO REYES Secretaria de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR
AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE

Santafé de Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Ref.: Radicación No. 1.208

Trabajadores Oficiales. Entidades reestructuradas o liquidadas. Reintegro. Los casos del INAT y del IDEMA.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, procedo a exponer las razones por las cuales me aparto de la ponencia aprobada mayoritariamente en la consulta de la referencia.

Ejecución de las sentencias

En los estados democráticos y con mayor razón en uno social de derecho como el colombiano, la ejecución de las sentencias judiciales - ejecutoriadas y que por tanto tienen el sello de la cosa juzgada - toca con sus fines esenciales y con los valores constitucionales destinados a garantizar la convivencia, la paz, la seguridad y la certeza jurídicas.

La Carta garantiza el derecho fundamental de todas las personas a acceder a la administración de justicia para, cumplidos los procedimientos, obtener la protección de los derechos amenazados o el restablecimiento de los conculcados. A su vez, la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución constituye un fin esencial y, por lo demás el trabajo, principio fundamental de nuestro constitucionalismo, es un derecho que goza en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

Y como las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas - entre otros bienes jurídicos - en sus derechos, el legislador ha creado los mecanismos para asegurar el cumplimiento y ejecución de las sentencias judiciales aún mediante mecanismos coactivos, cuando la parte obligada no se allana a cumplir.

Es así como el artículo 100 del Código de Procedimiento Laboral dispone que cuando de los fallos judiciales o laudos arbitrales se desprendan obligaciones distintas de las de entregar sumas de dinero, la parte interesada podrá pedir su cumplimiento por la vía ejecutiva. En el mismo sentido, los artículos 335 y 488 del C. de Procedimiento Civil se remiten al cumplimiento forzado de las obligaciones de hacer contenidas en una sentencia condenatoria, de cualquier jurisdicción.

El sistema jurídico colombiano impone así, el indispensable cumplimiento de las sentencias judiciales y prevé la posibilidad de su desconocimiento por la administración o por la parte vencida, mediante la ejecución compulsiva de sus mandatos.

Los fallos judiciales por su alcance obligatorio deben cumplirse en la forma y condiciones señaladas por el juez, sin que haya lugar a modificaciones con posterioridad a su ejecutoria salvo lo que, en punto a su aclaración y corrección, ha dispuesto la ley. Otro entendimiento de la fuerza vinculante de las sentencias - en el caso particular que ocupó a la Sala - derivaría en el quebrantamiento del principio de separación de poderes, a términos del artículo 113 de la C.P, que precave que el sistema jurídico se desvertebre por desconocimiento mutuo de las decisiones que a cada rama u órgano competen, ya que lo que se persigue es su articulación mediante la colaboración armónica.

Cumplimiento de las sentencias que ordenan el reintegro de trabajadores oficiales

Ahora bien, iniciado un proceso ordinario laboral contra una entidad pública, en el cual una de las pretensiones es la del reintegro al cargo de trabajador oficial, conocidas como eran por la administración las posibles consecuencias de las medidas tomadas en desarrollo de la modernización del Estado - artículo 20 transitorio constitucional - por la supresión, fusión o reestructuración de entidades estatales, era responsabilidad del representante legal de la entidad, o de quien hiciera sus veces y del respectivo apoderado, poner en conocimiento del juez, en las oportunidades procesales pertinentes, los hechos - considerados por ellos - constitutivos de una imposibilidad de cumplir la condena de reintegro, ya fuera por liquidación definitiva de la entidad o por supresión de todos los cargos de trabajadores oficiales, de manera que el juzgador pudiera, puesto en antecedentes de tales hechos, tomar las determinaciones conducentes a la reparación del daño por el no reingreso del trabajador oficial al servicio.

Tal como lo dispone el artículo 305 del C. de P. Civil "en las sentencias se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión, y cuando éste no proceda, antes de que entre el expediente al Despacho para sentencia, o que la ley permita considerarlo de oficio". (Negrilla fuera de texto)

Esta es la razón por la cual no resulta conforme a derecho - una vez concluido el proceso y teniendo a su favor el trabajador una condena ejecutoriada de reintegro al cargo - que la administración extemporáneamente y por fuera del proceso en el que fue parte, pretenda omitir su cumplimiento por razones propias de un debate procesal precluido.

Cumplimiento de la sentencia mediante indemnización

El sistema judicial y el ordenamiento jurídico para su validez y en guarda de la seguridad jurídica requieren la garantía plena de la efectividad de los derechos subjetivos reconocidos en las sentencias ejecutoriadas.

Conforme al artículo 4 del decreto 818 de 1994 cuando una decisión judicial disponga el reintegro de un servidor público, su incumplimiento conllevará la responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal correspondientes.

Ahora bien, si la orden de reintegro no es posible cumplirla, la consecuencia de la sentencia deriva hacia la indemnización, según mi criterio, de la manera que pasa a exponerse.

Cuando en la ponencia se considera que basta con motivar el acto administrativo explicando " las causas que hacen imposible el reintegro para el cumplimiento de las respectivas sentencias; a la vez reconocer y ordenar el pago de los salarios y demás emolumentos legales y convencionales dejados de percibir, desde el momento de su despido y hasta la fecha en que se comunique al extrabajador la imposibilidad

jurídica de reintegrarlo", se está dejando de lado la cuantificación del daño producido al trabajador al no ser reintegrado efectivamente al servicio. Tal como está redactada la ponencia, al trabajador que por virtud de la sentencia no ha perdido su continuidad en el servicio, sólo se le reconocería por la administración el valor del tiempo servido fictamente, pero no el derecho mas importante reconocido y declarado judicialmente: el reintegro.

La orden de reintegro no cumplida y contenida en una sentencia ejecutoriada crea una situación de carácter particular de contenido económico a favor del trabajador, que abre paso a un nuevo conflicto entre la administración y el titular del derecho al reintegro, que debe ser solucionado ora por la vía jurisdiccional según los términos del artículo 11 de la ley 6 de 1945 - indemnización plena y ordinaria - , ya por la de la conciliación prejudicial laboral al tenor de lo dispuesto en la ley 446 de 1998, artículos 64 y siguientes.

Pero es más, a mi juicio, la valoración de los daños debe surtir con fundamento en el artículo 16 de la ley 446 de 1998, en aplicación de los principios contenidos en el artículo 53 constitucional.

No sobra recordar, como lo hace la ponencia -de la que respetuosamente discrepo- con la cita de la sentencia T-067 de 1995 de la Corte Constitucional que aparece en la página 9, que el cumplimiento de las decisiones judiciales es obligatorio, para impedir - por lo demás - el desconocimiento de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de reintegro al trabajo (art. 25 de la C.P.)

Procedencia del juicio ejecutivo para el cumplimiento de la obligación de hacer y de la conciliación

La decisión contenida en una sentencia judicial ejecutoriada, constituye además de un justo título eficaz y oponible a cualquier persona o autoridad, fundamentalmente una orden de perentorio cumplimiento.

En punto a la presunta improcedencia del juicio ejecutivo que se sustenta en la ponencia con cita de una sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia - página 16 -, se debe destacar que tal decisión se refiere a la constitución de un título ejecutivo de un trabajador particular, caso que no es el de la consulta, donde el título ejecutivo a favor del trabajador oficial es perfecto, claro y exigible, tal como lo establece el artículo 100 del Código Procesal del Trabajo que se refiere al cumplimiento de toda obligación que emana de una decisión judicial firme, que para el caso lo es la sentencia ejecutoriada que ordena el reintegro.

De éste título - la sentencia de reintegro - se deriva el derecho del trabajador a ser indemnizado plenamente, en la forma que ya se indicó.

Pero en caso de no allanarse la administración al pago del derecho derivado de la orden de reintegro contenida en la sentencia, se abre paso a la iniciación del proceso ejecutivo y por contera a la conciliación prejudicial o judicial, según fuere el caso, en los términos de la ley 443 de 1998.

Hipótesis de reintegro del trabajador oficial

Si bien no existe un régimen especial para regular las consecuencias de la supresión de cargos de trabajadores oficiales, el intérprete siempre deberá acudir a los principios constitucionales, a las normas de la ley 6 de 1945, de los decretos 2127 del mismo año y 797 de 1949 y demás normas concordantes.

Es así como, en algunos casos resulta procedente el reintegro aún liquidada la entidad oficial o suprimidos todos los cargos de trabajadores oficiales. En efecto, cuando se produce traslado de funciones de una entidad oficial a otra, bien pueden generarse los efectos de la sustitución patronal a favor del trabajador oficial (artículos 53 y 54 del decreto 2127 de 1945), teniendo en cuenta la unidad del Estado - es uno solo - y la continuidad de las funciones. Fácil expediente sería escudarse en la reestructuración del Estado, en su modernización, para pretender desconocer los legítimos derechos derivados de la Constitución y de la ley a favor de los trabajadores.

En efecto, la supresión de los cargos de trabajador oficial debe corresponder a la de las funciones, pues si éstas fueron trasladadas a otro organismo del Estado el reintegro se impone. De esta manera, en cada caso concreto, además de constatar este hecho, debe comprobarse si la función se mantuvo ejercida por empleados públicos, evento en el cual debe producirse el reintegro (art. 4 del decreto 818 de 1994).

Esta situación fáctica se aprecia en el traslado de las funciones que cumplía el HIMAT - decreto 2135, artículo 4 -, las cuales fueron trasladadas de manera esencial al INAT - decreto 21 de 1995, artículo 6 -, conclusión que surge con la simple comparación de ellas. Ahora bien, que el artículo 25 de éste último prevea que todas las personas que presten sus servicios al INAT son empleados públicos y por tanto estarán sometidos al régimen que les es aplicable, no obsta para el cumplimiento del reintegro, si la función se mantuvo, con el alcance que este estatuto implica para el servidor.

Alcance del concepto de interés general en las relaciones laborales

Si bien la modernización del Estado en nuestro medio puede estar mediada por fines de interés general, pues - en principio - persigue la optimización y eficiencia de sus actividades, al efecto deben tenerse en cuenta dos criterios basilares :

1. Las políticas coyunturales del Estado, fundadas en un determinado modelo económico que pretende erigirse en paradigma de la vida social, no constituyen per-se un asunto de interés general.

El trabajo es un derecho de naturaleza social que explica su especial protección por el Estado (art. 25 de la C.P.) y sus normas, por ser de orden público, producen efecto general e inmediato (art. 16 C.S.T.).

De esta forma - atendiendo el marco constitucional - las motivaciones de interés general que coyunturalmente puedan ser esgrimidas desde el
Concepto Sala de Consulta C.E. 1208 de 1999 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Estado para la adopción de determinadas políticas que puedan finalmente afectar derechos de los trabajadores, necesariamente comprenden la protección de los mismos, lo que es consecuencia de la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que informan la actividad del Estado.

La paz social se construye mediante el equilibrio indispensable de las fuerzas del capital y del trabajo, de los intereses del Estado y el respeto de los derechos de los trabajadores, el que por definición es de interés general.

Esta filosofía y sociología políticas encuentran respaldo en el perentorio mandato constitucional del artículo 53 : la ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana, ni los derechos de los trabajadores.

En síntesis, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, la actividad que realiza un trabajador oficial busca realizar algún objetivo de interés común, en cuanto es llevada a cabo para alguna entidad estatal, la cual por definición nunca persigue intereses distintos a los de índole general. (Sentencia C-009 de 1998).

La supresión del cargo, así se funde en razones de interés general, implica necesariamente un daño y por tanto surge el deber de reparación por el Estado y si - como se anotó - por alguna razón no es posible el reintegro ordenado judicialmente, el no cumplimiento de la sentencia en punto a éste, implica que la garantía del restablecimiento pleno de tal derecho de contenido económico, habilita al trabajador para acudir a la vía jurisdiccional mediante la acción ejecutiva pertinente o a la conciliación, para obtener la indemnización, que es la garantía destinada a proteger al trabajador de los efectos de unos hechos de los cuales no es causa: la supresión del cargo primero y la alegada imposibilidad de efectuar el reintegro luego.

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Sentencia C-370 del 27 de mayo de 1999.

2 Sentencia T-067 del 22 de febrero de 1995.

3 Sección Segunda, Sentencia del 19 de noviembre de 1991, rad. 1481.

4 Sección Segunda, Sentencia del 7 de marzo de 1994, rad. 7464).

5 Sala de Casación Laboral, Sentencia No. 10157 del 2 de diciembre de 1997.

6 Ibídem

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:04:04