



Sentencia 1618 de 2007 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

CONSEJERA PONENTE: BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PAEZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil siete (2007)

Radicación No.: 05001-23-31-000-1998-00883-01 (1618-03)

Actor: CESAR CASTAÑO JARAMILLO

AUTORIDADES MUNICIPALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el ente demandado contra la sentencia de 30 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Decisión, que accedió a las súplicas de la demanda incoada por Cesar Castaño Jaramillo.

LA DEMANDA

CESAR CASTAÑO JARAMILLO, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demandó al Municipio de Itagüí, Antioquia, solicitando la nulidad de la actuación administrativa del Alcalde que le negó el reconocimiento y pago de los salarios dejados de percibir por el lapso en que estuvo suspendido del servicio por orden judicial; lo mismo que la actuación a través de la cual se le liquidaron las prestaciones sociales con motivo del retiro definitivo de la entidad, sin computar el tiempo de la suspensión.

A título de restablecimiento del derecho solicitó el pago indexado de los salarios dejados de devengar durante el tiempo en que estuvo suspendido del empleo, entre el 5 de julio de 1996 y el 5 de marzo de 1997, el auxilio de transporte establecido por el Gobierno Nacional y computar como tiempo de servicio para efectos de la liquidación de prestaciones sociales el de la suspensión.

Normas violadas:

Como disposiciones violadas cita las siguientes: artículo 2 del Decreto 1647 de 1967, por indebida interpretación y aplicación; y, artículo 41, numeral 19, de la Ley 200 de 1995, por aplicación indebida.

En el concepto de violación argumenta que se debe computar como tiempo de servicio, para efectos de la liquidación de prestaciones sociales, el de la suspensión del empleo.

La resolución que ordena la suspensión en el empleo es un acto administrativo respecto del cual no existe alternativa diferente a darle cumplimiento.

La inasistencia al trabajo y la consecuente no prestación del servicio fue autorizada y justificada con la Resolución 1264 de julio 5 de 1996 del Alcalde Municipal que dispuso la suspensión indefinida, la cual culminó con la expedición de la Resolución 450 de 5 de marzo de 1997 por parte de la misma autoridad, ordenando el reintegro al empleo.

Al existir justificación para la no prestación del servicio lo procedente es el pago de salarios y prestaciones sociales por el tiempo que duró la suspensión.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las pretensiones de la demanda. (Fls. 87 a 102) Comparte la sentencia dictada por esta Corporación el 6 de marzo de 1997 con ponencia del Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora, en la que consideró que cuando el servidor público es suspendido por orden judicial y posteriormente se le levanta la medida y es reintegrado, tiene derecho al pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir entendiéndose para todos los efectos que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio.

El fallador de instancia aclaró que si bien el perjudicado puede acudir en acción de reparación directa en contra de la autoridad judicial que ordenó la suspensión y la detención, ello no obsta para que reclame los salarios y prestaciones ante su empleador, quien puede llamar en

garantía a la Fiscalía General de la Nación.

No desconoce el A quo la existencia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el día 6 de febrero de 1997 donde sostuvo tesis contraria a la del 6 de marzo de 1997 y sirvió de sustento jurídico al demandado para negar las pretensiones del actor, pero no solo por ser posterior sino por estar más en consonancia con los artículos 1 y 53 de la Constitución, acoge este último "criterio auxiliar" de la actividad judicial.

EL RECURSO

La entidad demandada interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído con la sustentación que corre a folios 104 a 108.

A su juicio no hay justificación de orden legal que autorizara u obligara a la Administración Municipal a pagar unos sueldos y unas prestaciones que no se causaron; de hacerlo se violarían principios constitucionales fundamentales como es el de que la remuneración debe ser proporcional a la cantidad y calidad del trabajo (Art. 53 C. N.).

La suspensión y detención del actor no provino del nominador ni de ninguna autoridad administrativa sino del órgano judicial, limitándose la administración municipal a cumplir lo ordenado.

Si el afectado con la medida de suspensión considera que tal decisión fue impuesta arbitrariamente o que existía un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, debió demandar a la Fiscalía General de la Nación en una acción de reparación directa con base en el artículo 90 de la Constitución Política 414 del C. de P.P. y establecer que fue consecuencia de una decisión judicial.

Claro que con la acción de reparación directa el funcionario tendrá la posibilidad de demandar que se le ocasionó un daño antijurídico y debe obtener, si es el caso, el reconocimiento del daño causado.

Finalmente, recalca la validez de las excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir, previas las siguientes.

CONSIDERACIONES:

1. Problema jurídico

Consiste en determinar si el actor tiene derecho a que el Municipio de Itagüí le cancele los salarios dejados de percibir durante el término en que estuvo suspendido por orden judicial y a que este tiempo le sea tenido en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales.

2. Actos Acusados

Están constituidos por el Oficio No. 1519 A.M. de 28 de octubre de 1997 y las Resoluciones Nos. 424 de 28 de octubre de 1997, 001 Y 002, de 2 de enero de 1998, expedidas por la Administración Municipal de Itagüí, Antioquia, mediante las cuales le negaron al actor el pago de los salarios y prestaciones sociales por el lapso en que estuvo suspendido del cargo por orden judicial.

3. Lo Probado en el proceso

Mediante Oficio No. 1519 de octubre 28 de 1997 (fl. 16-17) el Alcalde (E) respondió la petición del actor, en el sentido de liquidarle y pagarle los salarios dejados de percibir entre el 5 de julio de 1996 y el 5 de marzo de 1997, en forma negativa, porque sólo se paga el servicio rendido ya que quien no lo presta no tiene derecho a remuneración, y ante el incumplimiento de la obligación de prestar el servicio la Administración queda relevada de reconocer el derecho correlativo del sueldo. Adicionalmente el artículo 41 de la Ley 200 de 1995, numeral 19, prohíbe a los servidores públicos recibir remuneración oficial por servicios no prestados.

A través de la Resolución No. 001 de 2 de enero de 1998 (fol. 22) fue desatado en forma negativa el recurso de reposición interpuesto contra el Oficio que negó el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir como consecuencia de la suspensión en el empleo.

Las prestaciones sociales del demandante fueron reconocidas mediante Resolución No. 424 de 21 de octubre de 1997 (fls. 2-3) teniendo como tiempo de servicio el comprendido entre el 23 de junio de 1992 y el 1º de octubre de 1997, descontando del valor total de la liquidación 240 días no laborados por la suspensión en el ejercicio de sus funciones.

De la vinculación laboral

El Alcalde Municipal de Itagüí nombró al demandante Administrador del Coso Municipal (Decreto 013 de 12 de junio de 1992) adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte, Tercera Categoría (fl. 54).

Empero, la Fiscalía 18, Seccional de Itagüí, mediante oficio de 3 de julio de 1996 (ti. 65) solicitó al Alcalde de Itagüí la suspensión del señor Cesar Castaño Jaramillo del cargo de Administrador del Coso Municipal porque ese Despacho decretó la medida de aseguramiento de detención domiciliaria, en su contra.

A través de la Resolución No. 1264 de 5 de julio de 1996 (fl. 66) el Alcalde Municipal de Itagüí suspendió temporalmente en el ejercicio del cargo al señor César Castaño acatando la orden del Fiscal 18 Seccional de Itagüí.

Por Resolución No. 450 de 5 de marzo de 1997 (Fl. 67) el señor Castaño Jaramillo fue reintegrado al cargo teniendo en cuenta que el fallo

proferido por la Fiscal 14 Delegada ante el Tribunal Superior revocó la providencia de la Fiscalía 18, precluyendo la investigación.

Mediante Decreto No. 594 de 29 de septiembre de 1997 (fl. 56) el Alcalde Municipal encargado le aceptó al actor la renuncia del cargo.

La suspensión administrativa

Debe distinguirse la suspensión administrativa que adopta la autoridad nominadora en ejercicio de sus propias facultades en el campo disciplinario, de la que adopta en acatamiento de orden judicial frente a la cual carece de poder decisorio.

La Administración suspendió al demandante, del cargo que desempeñaba, por solicitud de la Justicia Penal que le había decretado auto de detención dentro de la investigación que le adelantaba por conductas presuntamente punibles, en ejercicio de sus funciones como empleado público. Igual ocurrió con la reincorporación del actor al empleo, la cual tuvo como fundamento la decisión del mismo órgano judicial que precluyó la investigación.

El acto de suspensión es esencialmente motivado. La Corporación ha reiterado, entre otras, en la sentencia de 6 de marzo de 1997, expediente 12.310, con Ponencia del Doctor Carlos Arturo Orjuela Góngora, dicho acto que contiene una condición resolutoria (numeral 4 del artículo 66 del C.C.A.) que consiste en el futuro incierto del proceso; y que el derecho a la remuneración se encuentra sometido a una condición suspensiva que consiste en el mismo proceso penal, de suerte que el hecho de la suspensión no se puede convertir en un fenómeno extintivo de los derechos del empleado favorecido, cuando la condición resolutoria que pesaba sobre el acto desaparece retroactivamente, desde la fecha de la suspensión, quedando sin sustento el acto que impuso la suspensión del derecho a percibir los emolumentos económicos así no se haya prestado el servicio.

El levantamiento de la suspensión - Efectos

En el momento en que la medida judicial se levante, decisión que la autoridad judicial debe comunicar a la respectiva autoridad administrativa, cesan los efectos de la suspensión.

Ahora en eventos como el de autos, en el que el funcionario suspendido no fue condenado, debe ser restablecido en la totalidad de los derechos de los cuales se vio privado durante dicha etapa, retrotrayéndose la situación al momento en que fue suspendido del cargo, es decir como si nunca hubiera sido separado del servicio, y por ende tiene derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales durante el tiempo que cesó en el ejercicio de sus funciones; es decir como si el trabajador efectivamente hubiera prestado el servicio por efectos de la función legal. En otras palabras vuelven las cosas al estado anterior, Jurisprudencia.

Esta Sección, en sentencia de 30 de mayo de 2002, expediente IJ-004, actor: Oscar Armando Sánchez, con ponencia del doctor Alberto Arango Mantilla, se pronunció en el sentido de que, en el campo laboral administrativo del orden municipal, la acción pertinente para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados por decisión judicial es la de reparación directa y no la de nulidad y restablecimiento del derecho.

No obstante lo anterior, la Sala reestudiando el tema advierte que la acción ejercitada es la procedente y que el conocimiento de la controversia no le corresponde a la Sección Tercera, porque el reconocimiento de salarios y prestaciones es materia eminentemente laboral, así comprenda el lapso en que el servidor público estuvo suspendido del ejercicio del cargo por orden judicial.

A la Sección Segunda de esta Corporación le corresponde dirimir controversias como la planteada, obviamente, en los procesos instaurados en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el acto administrativo negativo de la entidad con la cual se tenía el vínculo laboral. De ninguna manera está asumiendo el conocimiento de materia diferente a la especialidad de la Sección Segunda, es decir, laboral administrativo, como es el tema salarial y prestacional del servidor público.

Desde el mismo momento en que se revoca la medida adoptada por la justicia penal, queda sin sustento legal la suspensión administrativa del actor en el cargo y sin efecto la suspensión del derecho a percibir los emolumentos económicos que se derivan de la relación laboral por el lapso de la suspensión.

La administración debió reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales correspondientes al término en cuestión, no siendo de recibo el argumento esgrimido por ella en el sentido de que no hubo prestación del servicio, pues ese era el efecto lógico y jurídico del acto de suspensión que expidió y con el cual autorizó, en forma implícita, la no prestación del servicio.

Con el levantamiento de la medida penal las cosas se retrotraen al estado anterior, como si nunca se hubiera expedido el acto de suspensión, de manera que así como se dispuso el reintegro del actor al servicio debieron reconocérsele los derechos salariales y prestacionales, por tal periodo.

Si bien es cierto que la suspensión del actor no fue iniciativa del ente territorial con el que estaba vinculado laboralmente, tal circunstancia no lo releva de su condición de empleador y por ende no lo exonerá del reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir como consecuencia del acto de suspensión.

En cuanto al restablecimiento del derecho de carácter laboral, la Entidad a la cual estaba vinculado el actor es la que debe asumir tal carga como consecuencia de que por la orden judicial se retrotrae la situación al estado anterior, como si el funcionario jamás hubiera sido separado del servicio, lo que explica la obligación de pagarle los salarios y prestaciones dejados de percibir. Otra cosa es que el nominador pueda repetir contra la Fiscalía General de la Nación en obedecimiento de cuyo mandato se profirió el acto de suspensión.

Como sustento adicional de esta tesis se recuerda que en los casos de suspensión disciplinaria el pago de las acreencias laborales le corresponde al nominador aunque la orden haya sido proferida en acatamiento de lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente advierte la Sala que de subsistir alguna duda deben aplicarse los principios fundamentales consagrados en el artículo 53 de la Constitución Nacional conforme a los cuales debe acudirse a la u... situación más favorable al trabajador en caso de duda en aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho".

Este principio debe aplicarse en este caso porque si bien es cierto el nominador no profirió la orden de suspensión que afectó al trabajador, este tampoco tiene que correr con la carga que por la decisión de autoridad afectó su situación laboral.

Además de lo expuesto, la Sala reitera, por compartir hoy, los fundamentos de los salvamentos de voto del doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, entre otras, en las sentencias proferidas dentro de los procesos radicados con los Nos. 25000-23-25-000-1991-06898-01 Y 73001-23-31-000-1996-13147-01 (IJ-004), donde expresó:

"En la providencia de la cual me aparto, se esgrime como tesis la improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la viabilidad de la de reparación directa para lograr el reintegro de las sumas de dinero de cuyo goce estuvo privado el actor por causa de una orden judicial que resulta a posteriori revocada.

A mi juicio, es correcto que el perjudicado pretenda de su nominador la devolución de lo dejado de recibir mediante el mecanismo procesal previsto en el artículo 85 del C.C.A., pues la suspensión del pago de salarios y prestaciones, surge dentro de la relación laboral y se presenta como un evento propio de su desenvolvimiento, luego mal podría el nominador pretender desprenderse de las situaciones que ocasionalmente acontezcan en tal relación.

La decisión judicial de suspender el pago de los salarios y prestaciones, no implica el rompimiento de la relación laboral sino como lo anota la providencia, la orden de suspensión contiene una condición resolutoria consistente en el futuro incierto del proceso, luego como el acto de suspensión no conlleva extinguir el vínculo laboral, es apenas comprensible que desaparecida la condición suspensiva que pesaba sobre el derecho a la remuneración, se retrotraigan plenamente los efectos de tal suceso, recayendo sobre el nominador la obligación de reintegrar las sumas de dinero dejadas de pagar.

En este orden de ideas, estimo que para radicar en el nominador el deber de pagar los salarios y prestaciones en la hipótesis contemplada, no se requiere de un precepto normativo que establezca dicha obligación, pues es de elemental justicia que habiendo sido privado el empleado de su medio vital de subsistencia por causa de una medida que no implica extinción de la relación laboral, una vez que ésta sea revocada lo pertinente es permitir que se retrotraiga plenamente en sus efectos, volviendo las cosas a su estado inicial.

Adicionalmente, nada impide en aras de reconocer tal derecho, que pueda acudirse analógicamente a las normas que estatuyen la obligación de pagar los salarios y prestaciones en los eventos de suspensión por orden del nominador o de la Procuraduría para facilitar el trámite de una investigación disciplinaria que se contemplan en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 158 del Decreto 1950 de 1973, el artículo 21 de la Ley 13 de 1984 y el artículo 46 del Decreto 482 de 1985 aplicables por mandato del artículo 63 de la Ley 48 de 1990 (vigentes para el momento en que fueron expedidos los actos acusados), e incluso a los principios constitucionales, los que evidentemente resultan vulnerados por la circunstancia de desconocer el derecho fundamental y mínimo en material laboral a percibir el pago de salarios y prestaciones que se protege en el artículo 53, razón por la cual no es dable afirmar que el acto acusado no pueda ser anulado, en tanto es diáfano que infringe el ordenamiento jurídico.

De otra parte, considero que para el nominador queda a su alcance instaurar la acción de reparación directa contra La Nación, Rama Judicial, por los perjuicios que pudo ocasionarle el pago de salarios por servicios no prestados, que encuentra sustento en el artículo 90 de la C.P., el cual consagra la responsabilidad por el daño antijurídico o en el artículo 65 de la Ley 270 de 1996 cuando quiera que la orden de suspensión incurra en error judicial.

Asimismo, bien podría el empleado acudir a la mencionada acción para reclamar al causante directo del daño los perjuicios que la medida de suspensión de salarios y prestaciones le irrogó, pero ello no significa, en términos de la tesis mayoritaria, que únicamente cuente con este mecanismo procesal, pues si lo prefiere, está igualmente facultado para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra su nominador, y en esta circunstancia, se configura un conflicto de naturaleza estrictamente laboral, propio del vínculo laboral que indudable e indiscutiblemente existe entre el empleado y su empleador."

En estas condiciones como se desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, procede su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho tal como lo ordenó el a quo, decisión que amerita confirmación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

CONFIRMASE la sentencia de 30 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Decisión, que accedió a las súplicas de la demanda instaurada por CESAR CASTAÑO JARAMILLO contra el Municipio de Itagüí, Antioquia.

Cópiale, notifíquese y ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha precitada.

ALBERTO ARANGO MANTILLA

Aclara Voto

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

JAIME MORENO GARCÍA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 06:39:50