



Sentencia 00354 de 2008 Consejo de Estado

ACTO ADMINISTRATIVO

SUPRESION DE CARGO - Derecho de los empleados de carrera a la indemnización / MODIFICACION DEL REGIMEN LABORAL - No es violatoria siempre y cuando se establezcan medidas de transición o de choque que minimicen los efectos negativos a los empleados afectados con el nuevo régimen / INSCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA DEL ESCALAFÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA - Derecho para aquellos trabajadores oficiales que fueron convertidos a empleados públicos con el fin de tener derecho a la indemnización / HOSPITAL DE CALDAS ESE - Improcedencia de reconocimiento de la indemnización por convención colectiva

La supresión de empleos está consagrada constitucional y legalmente a nivel nacional y territorial, conforme a lo establecido en los artículos 189-14 y 305-7 de la Carta Política Colombiana; 7 y 8 de la Ley 27 de 1992 y 25 del Decreto 2400 de 1998, como facultad del nominador y como causal de retiro del servicio. Las consecuencias de esta medida frente a cada situación en particular no son iguales porque el legislador distingue entre quien no es funcionario de carrera y el que sí está inscrito en ella. En el primer evento se da la causal de retiro sin consecuencias, por tratarse de un funcionario de libre nombramiento y remoción, en tanto que en la segunda hipótesis, se está frente al servidor público titular de unos derechos adquiridos, los cuales pueden ser sacrificados ante el interés público; en todo caso, y para no causarle perjuicios al funcionario saliente, se autorizan las indemnizaciones o el tratamiento preferencial previsto en el artículo 48 del decreto 2400 de 1968. En cuanto a que la modificación del régimen laboral no es violatoria prima facie de los derechos derivados de una relación laboral, siempre y cuando se establezcan medidas de transición o de choque que minimicen los efectos negativos a los empleados afectados con el nuevo régimen, la Sala advierte que la administración implementó mediante el Decreto 1334 de 1990, la posibilidad de solicitar la inscripción extraordinaria en el escalafón de la Carrera Administrativa, sólo para quienes desempeñaban un empleo de tal carácter. En efecto, el precitado Decreto que aplicaba a los empleados públicos del Subsector Oficial del Sector Salud al servicio de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados que al 10 de enero de 1990 desempeñaban empleos de Carrera sin estar inscritos en la misma, acorde con lo dispuesto por la Ley 10 de 1990, como a aquellos que a la fecha de vigencia de la referida Ley, tuvieran cinco (5) o más años de servicios continuos en una o más entidades del Subsector Oficial del Sector Salud; brindaba el derecho a solicitar su inscripción en la Carrera Administrativa, para lo cual deberían acreditar su antigüedad ante el respectivo Jefe de Personal o quien hiciera sus veces. Así las cosas, la Administración previó “medidas de choque” para sopesar las consecuencias que pudieran llegar a sufrir aquellos trabajadores oficiales que, como el actor, fueron convertidos a empleados públicos, estableciendo para el efecto la posibilidad de una “inscripción extraordinaria” en el escalafón de carrera administrativa, con el fin de tener derecho a la indemnización prevista en la Ley 443 de 1998. La omisión por parte del actor, al no haber solicitado la inscripción extraordinaria para ser beneficiario de las prerrogativas que emanan de la Carrera Administrativa, no puede dar lugar a solicitar entonces la indemnización prevista en la norma general que como se repite, sólo está dirigida a los empleados escalafonados, ni mucho menos, la contenida en la convención colectiva del año 95 suscrita entre el Hospital de Caldas y la organización sindical ANTHOC, pues, sin necesidad de entrar a analizar la aplicabilidad que tendría dicha convención o si frente a ella logró demostrar que adquirió algún derecho, la indemnización ahí contenida, según se desprende de la cláusula 12 del capítulo II, ni siquiera produce el efecto esperado por el actor, ya que dicha indemnización no se estableció para los trabajadores retirados por las causales consagradas en la “Ley”, siendo la supresión de cargos una de ellas, sino para los trabajadores retirados sin justa causa; situación que no se asemeja en nada con lo ocurrido en el sub-lite.

FUENTE FORMAL: LEY 2400 DE 1968 - ARTICULO 48 / DECRETO 1334 DE 1990 / LEY 443 DE 1998 / LEY 10 DE 1990

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 17001-23-31-000-2004-00354-01(0232-07)

Actor: JAVIER ANTONIO VELASQUEZ SUAZA

Demandado: HOSPITAL DE CALDAS E.S.E.

Referencia: AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 21 de septiembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas dentro del proceso promovido por Javier Antonio Velásquez Suaza, contra el Hospital de Caldas E.S.E.

ANTECEDENTES

El demandante, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., acudió al Tribunal Administrativo de Caldas con el fin de obtener de esa Corporación Judicial la anulación de las Resoluciones HCDA 5252 y G- 097, del 22 de octubre y 26 de noviembre, respectivamente, ambas del 2003, y proferidas por el Gerente del Hospital de Caldas E.S.E, mediante las cuales se le negó una indemnización por “despido sin justa causa”, establecida en la convención colectiva de trabajo suscrita el 27 de junio de 1995.

A título de restablecimiento del derecho, el demandante solicitó que se le reconocieran los valores correspondientes a la indemnización convencional estatuida para los trabajadores oficiales y se le de cumplimiento a la sentencia conforme a lo señalado en los artículos 176 a 178 del C.C.A.

Como hechos en los cuales fundamenta sus pretensiones expone, en síntesis, que laboró al servicio del Hospital de Caldas E.S.E desde el 1° de octubre de 1979 hasta el 15 de junio del 2003, cuando a través del acuerdo No. H 0006 del 30 de mayo de 2003, fue desvinculado por supresión del cargo de Auxiliar de Laboratorio Clínico Código 527 Grado 01.

Destaca que mediante la Resolución 3156 del 12 de junio de 2003 le fue comunicada la anterior decisión, sin que en ella se incluyera el hecho de la cancelación de la indemnización colectiva a la cual dice tener derecho por haber laborado como trabajador oficial entre el 1° de octubre de 1979 y 1° de enero del 2000, fecha en la que fue clasificado como empleado público.

Dice que el Hospital de Caldas regula las condiciones laborales con sus trabajadores a través de la convención colectiva suscrita con la organización sindical ANTHOC el día 4 de julio de 1995, la cual se encuentra vigente gracias a las prorrogas que ha sufrido. Agrega que en dicha convención se concretó el pago de una indemnización por despido injusto estableciendo para el efecto una escala que estipulaba el valor de la indemnización dependiendo del tiempo de servicio.

Para sustentar su argumentación trae a colación conceptos emitidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Sala de Consulta y Servicio Civil y la Oficina Jurídica de la Función Pública.

Como normas violadas invocó los artículos 2, 13, 55 y 58 de la Constitución Política de Colombia y el 85 del Código Contencioso Administrativo.

Al desarrollar el concepto de violación de las normas antes referidas expuso que la administración desconoció los postulados constitucionales del derecho de asociación y derechos adquiridos, por cuanto la negociación colectiva que suscribió cuando era trabajador oficial como los derechos

que de ella emanaron todavía son aplicables, por cuanto ésta todavía sigue vigente.

Contestación de la demanda: El Hospital de Caldas E.S.E. en la oportunidad procesal correspondiente, contestó la demanda dando por ciertos unos hechos, desestimando otros y oponiéndose a las pretensiones de la demanda argumentando que la supresión del cargo del actor se realizó con ocasión de la reestructuración de la planta de cargos del Hospital, la cual se fundamentó en las normas que regulan la materia y teniendo en cuenta las necesidades del servicio.

En su defensa argumentó que si bien el actor fue vinculado inicialmente como trabajador oficial, a partir del año 1997 fungió como empleado público de conformidad con el Decreto 001 de la Junta Directiva del Hospital de Caldas, que dio cumplimiento al artículo 26 de la Ley 10 de 1990, que establece el carácter de empleados públicos a las personas que ocupaban cargos asistenciales y administrativos en el sector salud.

En cuanto a los beneficios convencionales que se solicitan dijo que sólo son acreedores de ellos los trabajadores oficiales, y como a partir del año 1997 al actor se le hicieron extensivas las normas de carácter nacional que cobijan a los empleados públicos, dejó de ser beneficiario de dicha prerrogativa sindical.

LA SENTENCIA APELADA

Mediante la sentencia de 21 de septiembre de 2006, el Tribunal Administrativo de Caldas denegó las pretensiones elevadas.

Acogiendo los planteamientos expuestos en un caso decidido por aquella Sala, de similares características, expuso, en primer lugar, que la indemnización en caso de supresión de cargos públicos es una alternativa de que gozan los empleados que estuvieren inscritos en la carrera administrativa al momento de la situación administrativa antes referida, y como quiera que el actor al momento de la supresión estaba calificado como empleado de libre nombramiento y remoción, no era necesario informarle acerca de la opción indemnizatoria, como en efecto dejó de hacerlo el acto que le comunicó la supresión del cargo que desempeñaba.

En cuanto al reconocimiento de la indemnización por convención colectiva dijo que esta prerrogativa no le es aplicable, pues para acceder a ella se requiere la preexistencia de un contrato de trabajo, circunstancia que no se da en el *sub júdice* por la misma condición de empleado público que ostentaba el actor al momento de la supresión del cargo.

LA APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte actora apeló el fallo del Tribunal.

Manifiesta que si bien las normas legales que regulan las relaciones de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción no consagra el derecho a la indemnización deprecada, no debe perderse de vista que la forma primigenia en que se vinculó a la administración fue como trabajador oficial, y que en virtud de una reestructuración administrativa fue clasificado como empleado público.

Aduce que a este tipo de empleados, independientemente de que estén o no inscritos en carrera administrativa, que ostentaban antes el carácter de trabajadores oficiales y que venían gozando de los beneficios convencionales, se les debe reconocer y hacer efectivos los derechos pactados convencionalmente hasta tanto se produzca el vencimiento de la convención colectiva de trabajo que los cobijaba cuando se produjo la reclasificación. Para sustentar lo anterior transcribe aparte de la sentencia C- 0013 de 1993 de la Corte Constitucional.

Insiste en que al momento de la desvinculación aún se encontraba vigente la convención colectiva de trabajo suscrita por el Hospital con la organización sindical ANTHOC, en la cual se plasmó una cláusula que acordaba el pago de una indemnización convencional por despido injusto e

ilegal.

Agotado el trámite procesal y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

En el presente asunto se demanda la nulidad de las Resoluciones HCDA 5252 y G-097 del 2003, por medio de las cuales se denegó el pago de una indemnización por despido injusto e ilegal contenida en la Convención Colectiva del 27 de julio de 1995.

Para desentrañar el caso sometido a estudio, la Sala, para mayor claridad, hará el siguiente recuento:

El señor Javier Antonio Velásquez Suaza ingresó a prestar sus servicios personales y subordinados al Hospital de Caldas desde el año de 1979 como trabajador oficial. Para el 27 de julio de 1995, el Hospital de Caldas suscribió una convención colectiva con ANTHOC, siendo el actor beneficiario para ese entonces de dicha convención. (fl. 3 y siguientes 2º cuaderno)

En el año 1997, en virtud del Decreto 001 expedido por la Junta Directiva del Hospital de Caldas, que fue elaborado con el fin de dar cumplimiento al artículo 26 de la Ley 10 de 1990, el actor fue reclasificado como empleado público por ocupar un cargo asistencial y administrativo en el sector salud.

Mediante comunicación referenciada HCDA 3156 del 12 de junio de 2003, se le informó al actor que el cargo que desempeñaba de Auxiliar de Laboratorio Clínico código 527 Grado 01, adscrito a la División de Salud (farmacia) había sido suprimido mediante Resolución HCG-045 del 30 de mayo de 2003 (fl. 2). En el comunicado no se le informó la opción indemnizatoria por estar calificado como empleado público de libre nombramiento y remoción, tal y como se afirma en la demanda y lo corrobora la entidad al momento de contestarla.

Teniendo en cuenta que la convención colectiva, vigente a la fecha de la supresión del cargo, preveía una indemnización por despido ilegal e injusto, el actor procedió a solicitarla, sin embargo, fue negada por la Administración con el argumento de que para la fecha de la supresión ostentaba la calidad de empleado público.

Hecho el anterior recuento la Sala entrará al fondo del asunto, para lo cual abordará el tema del cambio de régimen que sufrió el actor en el año de 1997, la supresión del cargo que venía ocupando, sus efectos y la indemnización que solicita como consecuencia de un “despido ilegal e injusto”.

En primer lugar, y sin necesidad de mayores elucubraciones, se puede decir que las transiciones siempre generan a los asociados dificultades que deben ser sopesadas por quien genera la transformación. Por vía de ejemplo la Ley establece un tratamiento especial para quienes con el derecho consolidado o con una expectativa próxima a la pensión de jubilación sufren los rigores de un nuevo régimen pensional.

Por eso, es fácil inferir que el cambio abrupto del régimen laboral o la “reclasificación”, usando las mismas palabras utilizadas por las partes haciendo referencia al hecho de haber pasado de ser trabajador oficial a empleado público, pudo traer consigo ciertos inconvenientes que debieron ser previstos por el legislador.

Respecto a este tema se ha pronunciado la Corte Constitucional cuando ha tratado el principio de la confianza legítima^[1].

“Este principio pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos

efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. Como vemos, la "confianza legítima" no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento." (Destaca la Sala)

Y en el mismo sentido se encuentra este otro pronunciamiento[2]:

"La Corte ha entendido este principio como una garantía a favor de los asociados que le impide al Estado adoptar decisiones abruptas y sorpresivas que afecten situaciones jurídicas particulares, sin implantar medidas de transición o choque que minimicen los efectos negativos de esos cambios de regulación. (Resalta la Sala)
"La idea que subyace al concepto es que la actividad lícita de los particulares se extiende hasta donde las autoridades lo permiten, al punto que dicha tolerancia genera una expectativa de continuidad en quienes la desarrollan. Aunque el Estado no se encuentra impedido para prohibir el ejercicio de tal actividad o para cambiar su regulación, es claro que cualquier modificación significativa produce resultados concretos en la expectativa formada. Por virtud del concepto de confianza legítima, el Estado se encuentra en el deber de diseñar mecanismos adecuados para que tales expectativas no resulten severamente afectadas, rompiéndose con ello el equilibrio provocado por su tolerancia."

Así las cosas, se puede afirmar que la modificación del régimen laboral, no es violatoria *prima facie* de los derechos laborales derivados de una relación laboral, siempre y cuando, eso sí, se establezcan medidas de transición o de choque que minimicen los efectos negativos a los empleados afectados con el nuevo régimen.

Por otro lado, pero sin perder de vista lo anterior, la supresión de empleos esta consagrada constitucional y legalmente a nivel nacional y territorial, conforme a lo establecido en los artículos 189-14 y 305-7 de la Carta Política Colombiana; 7 y 8 de la Ley 27 de 1992 y 25 del Decreto 2400 de 1998, como facultad del nominador y como causal de retiro del servicio.

Las consecuencias de esta medida frente a cada situación en particular no son iguales porque el legislador distingue entre quien no es funcionario de carrera y el que sí está inscrito en ella. En el primer evento se da la causal de retiro sin consecuencias, por tratarse de un funcionario de libre nombramiento y remoción, en tanto que en la segunda hipótesis, se está frente al servidor público titular de unos derechos adquiridos, los cuales pueden ser sacrificados ante el interés público; en todo caso, y para no causarle perjuicios al funcionario saliente, se autorizan las indemnizaciones o el tratamiento preferencial previsto en el artículo 48 del decreto 2400 de 1968.

En consecuencia, sólo tienen derecho a optar por una indemnización, en caso de supresión de cargos, aquellos empleados inscritos en el registro público de carrera administrativa o que se encuentren pendientes de obtener dicha inscripción.

La Sala advierte que dentro de la supresión de cargos realizada al interior del Hospital de Caldas E.S.E. se vio involucrado el actor; sin embargo, del acervo probatorio recaudado en este proceso no aparece acreditado que Javier Velásquez Sauza se encontrara en una de las anteriores situaciones que pudieran dar lugar al derecho indemnizatorio por supresión del cargo.

No obstante y volviendo a retomar lo dicho en párrafos anteriores, en cuanto a que la modificación del régimen laboral no es violatoria *prima facie* de los derechos derivados de una relación laboral, siempre y cuando se establezcan medidas de transición o de choque que minimicen los efectos negativos a los empleados afectados con el nuevo régimen, la Sala advierte que la administración implementó mediante el [Decreto 1334 de 1990](#)[3], la posibilidad de solicitar la inscripción extraordinaria en el escalafón de la Carrera Administrativa, sólo para quienes desempeñaban un empleo de tal carácter.

En efecto, el precitado Decreto que aplicaba a los empleados públicos del Subsector Oficial del Sector Salud al servicio de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados que al 10 de enero de 1990 desempeñaban empleos de Carrera sin estar inscritos en la misma, acorde con lo dispuesto por la Ley 10 de 1990[4], como a aquellos que a la fecha de vigencia de la referida Ley, tuvieran cinco (5) o más años de servicios continuos en una o más entidades del Subsector Oficial del Sector Salud[5]; brindaba el derecho a solicitar su inscripción en la Carrera Administrativa, para lo cual deberían acreditar su antigüedad ante el respectivo Jefe de Personal o quien hiciera sus veces.

De haber solicitado el demandante dicho beneficio extraordinario, sin duda alguna, la administración no tendría ningún argumento legal para negar el reconocimiento de la indemnización que trata la Ley 443 de 1998.

Así las cosas, la Administración previó “medidas de choque” para sopesar las consecuencias que pudieran llegar a sufrir aquellos trabajadores oficiales que, como el actor, fueron convertidos a empleados públicos, estableciendo para el efecto la posibilidad de una “inscripción extraordinaria” en el escalafón de carrera administrativa, con el fin de tener derecho a la indemnización prevista en la Ley 443 de 1998.

La omisión por parte del actor, al no haber solicitado la inscripción extraordinaria para ser beneficiario de las prerrogativas que emanan de la Carrera Administrativa, no puede dar lugar a solicitar entonces la indemnización prevista en la norma general que como se repite, sólo esta dirigida a los empleados escalafonados, ni mucho menos, la contenida en la convención colectiva del año 95 suscrita entre el Hospital de Caldas y la organización sindical ANTHOC, pues, sin necesidad de entrar a analizar la aplicabilidad que tendría dicha convención o si frente a ella logró demostrar que adquirió algún derecho, la indemnización ahí contenida, según se desprende de la cláusula 12[6] del capítulo II, ni siquiera produce el efecto esperado por el actor, ya que dicha indemnización no se estableció para los trabajadores retirados por las causales consagradas en la “ley”, siendo la supresión de cargos una de ellas, sino para los trabajadores retirados sin justa causa; situación que no se asemeja en nada con lo ocurrido en el sub-lite.

Así las cosas, y de conformidad con las consideraciones que anteceden, la Sala confirmará la sentencia apelada

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

F A L L A

CONFIRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 21 de septiembre de 2006, dentro del proceso instaurado por JAVIER ANTONIO VELASQUEZ SUAZA contra el HOSPITAL DE CALDAS E.S.E.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN ALFONSO VARGAS RINCÓN

-
-

-
-
LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

[1] Sentencia C-314 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[2] Sentencia C-355 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[3] *“Por el cual se reglamenta el inciso tercero del artículo 27 de la Ley 10 de 1990, sobre la inscripción extraordinaria en la Carrera Administrativa de los empleados públicos del subsector oficial de Salud, al servicio de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados.”*

[4] Artículo 1°

[5] Artículo 3°

[6] El hospital de Caldas Empresa Social del Estado, podrá prescindir de los servicios de sus trabajadores por las causales establecidas en la Ley. Cuando la terminación del contrato de trabajo se produzca sin justa causa, tendrá derecho el trabajador a que se le indemnice de conformidad con la escala que a continuación se estipula.

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 12:42:30