



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1379 de 2001 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Definición de vínculos para la Norma: i=9341;

CONTRATO DE TRABAJO - Justa causa. Causa legal / SUPRESIÓN DE CARGO - Causa legal / TERMINACIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO - Justa causa. Causa legal

La jurisprudencia, de manera reiterada, diferencia entre el despido autorizado legalmente y el despido con justa causa, al aceptar que no siempre el retiro con autorización legal equivale a justa causa, por cuanto ésta y aquella son conceptos diferentes. Por tanto, cuando se hace referencia al despido sin justa causa no se excluye el que opera unilateralmente por parte del empleador, así sea con autorización legal, porque no puede equipararse la legalidad de la terminación del vínculo laboral con el despido fundado en justa causa.

NOTA DE RELATORÍA: Sentencias 6227 de 19 de noviembre de 1993, 11632 de 3 de mayo de 1999, Consejo de Estado; C-540 de 2001, Corte Constitucional. Autorizada su publicación con oficio 2540 de 8 de octubre de 2001.

REESTRUCTURACIÓN - Supresión de empleo: indemnización / SUPRESIÓN DE CARGO - Derecho a indemnización pactada en convención colectiva / CONTRATO DE TRABAJO - Terminación por justa causa legal da derecho a indemnización / TERMINACIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO - Reestructuración. Supresión de cargo. Indemnización / INDEMNIZACIÓN POR SUPRESIÓN DE CARGO - Procedencia para trabajadores oficiales del Departamento de Nariño

En el caso específico que aquí se analiza, relacionado con la terminación unilateral del contrato de trabajo originada en la supresión de una dependencia oficial, es indudable que se trata de una causa legal pero no justa de despido, ajena a la voluntad de los trabajadores, que da lugar al reconocimiento de la indemnización prevista en la convención colectiva para el despido sin justa causa. La supresión de empleos por reestructuración, para cumplir con el ajuste fiscal de la ley 617 de 2.000, aunque tiene origen legal no constituye justa causa para dar por terminados los contratos de trabajo que vinculaban a la administración departamental con los trabajadores al servicio de la Secretaría de Obras Públicas. En consecuencia, debe darse cumplimiento a la convención colectiva vigente para los trabajadores oficiales del Departamento de Nariño, como norma vinculante de estabilidad laboral.

NOTA DE RELATORÍA: Concepto 1078 de 26 de marzo de 1998, Sala de Consulta. Autorizada su publicación con oficio 2540 de 8 de octubre de 2001.

[Ver el art. 41, Ley 443 de 1998](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil uno (2001).

Radicación número: 1379

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: TERMINACIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO. ¿La supresión del empleo por reestructuración administrativa constituye justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo?. ¿Procede en tal caso el reconocimiento indemnizatorio?

El señor Ministro del Interior, por solicitud del Gobernador del Departamento de Nariño, formula a la Sala los siguientes interrogantes:

"1. ¿Debe entenderse que entre la justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo está incluida la supresión del empleo por reestructuración para cumplir con el ajuste fiscal de la Ley 617 de 2.000?

2. ¿En consecuencia de la respuesta, debe respetarse o no la convención colectiva vigente para los Trabajadores Oficiales del Departamento de Nariño, en los aspectos mencionados en la presente consulta?

CONSIDERACIONES

1. Antecedentes

Concepto Sala de Consulta C.E. 1379 de 2001 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

1

EVA - Gestor Normativo

- Mediante acuerdo 0529 de 29 de junio de 2.001 el Gobernador del Departamento de Nariño, en desarrollo de las facultades contenidas en el artículo 305.7 de la Carta Política y en la ordenanza 001 del 25 de enero del presente año, dio por terminados unilateralmente, a partir del 1o. de julio, todos los contratos de trabajo suscritos con los trabajadores que prestaban servicios en la Secretaría de Obras Públicas del Departamento.

Con fundamento en las previsiones contenidas en las leyes 550 de 1.999 y 617 de 2.000, el Departamento suscribió acuerdos de reestructuración de pasivos, pues la situación financiera deficitaria impedía atender cumplidamente los pagos de empleados, trabajadores, pensionados y proveedores. La supresión de los empleos de trabajadores oficiales se justificó porque al no ser el Departamento entidad ejecutora de obras, no era necesaria la existencia en la planta de personal de empleos que por su naturaleza están destinados al mantenimiento, construcción y sostenimiento de obras públicas.

El artículo segundo del acuerdo citado señala:

"Las indemnizaciones a que haya lugar por concepto de la terminación unilateral del contrato, se cancelarán (sic) de conformidad con la ley y con lo pactado en la Convención Colectiva vigente, en el término de dos meses contados a partir de su liquidación".

- La Convención Colectiva de Trabajo pactada para los años 1.997, 1.998 y 1.999, que según la consulta se encuentra actualmente vigente, contiene la siguiente cláusula de estabilidad laboral:

"El Gobierno Departamental se compromete a respetar la estabilidad laboral de todos sus trabajadores oficiales. En caso de despido sin justa causa el trabajador podrá optar por demandar el reintegro o por el contrario cobrar una indemnización igual a cinco (5) veces lo contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo, para aquellos trabajadores que hayan laborado entre 10 y 20 años, y una indemnización de tres (3) veces a lo contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo para aquellos trabajadores que hayan laborado entre 1 y 10 años, sin perjuicio de los derechos convencionales relacionados con la jubilación" (cláusula 4ª).

Se informa en la consulta que la convención pactada en 1.984, vigente en la actualidad, en materia de jubilaciones dispuso en la cláusula séptima que el departamento jubilará a los trabajadores oficiales así:

"b) Cuando el trabajador sea despedido sin justa causa después de cumplir quince años o más sin llegar a veinte (20) y sea despedido de su cargo, el Gobierno Departamental lo jubilará con el setenta y cinco (75) del promedio anual de su último salario devengado, sin tope de edad".

- El motivo de la consulta obedece a que se han presentado diferencias de criterio en cuanto a la calificación de la causal de retiro, esto es, si constituye justa causa o no y, en consecuencia, si procede o no el reconocimiento indemnizatorio.

2. Marco normativo.

La supresión del empleo es una de las modalidades de cesación definitiva de funciones públicas como quiera que constituye causal de retiro del servicio. Está prevista constitucional y legalmente tanto en el nivel nacional como en el territorial; así, la competencia de creación, supresión y fusión de empleos corresponde en el nivel territorial al alcalde respecto del municipio o distrito, o al gobernador respecto del departamento, y en el nacional al Presidente de la República, tal como lo señalan los artículos 315.7; 305.7 y 189.14 de la Carta.¹

En el orden legal, el decreto 2400 de 1.968 ya consideraba este hecho como causal de retiro del servicio, predicable de cualquier empleo, independiente de su naturaleza y forma de vinculación, es decir, trátase de empleos de libre nombramiento y remoción o de carrera². En igual sentido el artículo 41 de la ley 443 de 1.998 prevé la reforma de plantas de personal de la rama ejecutiva en los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera.

Las consecuencias legales del retiro del servicio con ocasión de la supresión del empleo no son iguales, toda vez que respecto de los empleados públicos el legislador distingue

entre quienes están amparados por fuero de carrera y quienes no lo están; en el primer caso, por tratarse de servidores titulares del derecho de estabilidad propio de la carrera, el cual cede ante el interés público, procede la alternativa de la indemnización o la reubicación; en el segundo, la causal de retiro no genera consecuencias por tratarse de funcionarios de libre remoción.

En relación con los trabajadores oficiales, cuyo régimen individual está contenido en la ley 6ª de 1.945 y las disposiciones que la reglamentan, reforman y adicionan, garantiza la estabilidad laboral y por ende la vigencia del contrato de trabajo. Así, el artículo 11 ibidem, señala:

"En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable.

Las acciones para la indemnización de estos perjuicios se surtirán ante la justicia ordinaria".

Por ello, la terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa, por parte del empleador, da derecho al trabajador a recibir la correspondiente indemnización, precisamente porque la causa o motivo no se considera justa, ni resulta imputable a la otra el motivo aducido por quien termina unilateralmente la relación laboral.

En cuanto a los motivos que originan el reconocimiento indemnizatorio por la terminación del vínculo laboral, esta Sala precisó:

"La terminación unilateral sin justa causa, por parte del patrono, de dicho contrato, daba derecho a los trabajadores a exigir una indemnización. Pero ésta es diferente de la prevista para los empleados inscritos en la carrera administrativa que fueron desvinculados. Aquella se funda en la terminación unilateral sin justa causa de un contrato de trabajo, ésta se basa en la ruptura de la estabilidad que otorga el estar inscrito en el escalafón de la carrera administrativa. En el caso del contrato importa que la terminación sea sin justa causa, mientras en el de la carrera administrativa dicho factor no se tiene en cuenta"³.

3. La supresión del empleo como causal de terminación del contrato de trabajo.

La liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento y la consiguiente supresión de los empleos, está expresamente prevista como un modo de terminación del contrato de trabajo, tanto en el sector oficial como en el de los trabajadores particulares; las causas que lo determinan tratándose de entidades oficiales se confunden con el concepto de interés público o social, pues según el artículo 209 de la Carta la función administrativa está al servicio de los intereses generales.

En el presente caso, la terminación unilateral de los contratos de trabajo de los servidores vinculados a la Secretaría de Obras Públicas obedeció a la autorización dada al Gobernador, mediante la Ordenanza 529 de 29 de junio del presente año, la que a su vez se expidió con base en normas superiores que facultan la supresión y liquidación de dependencias oficiales.

Es decir, el vínculo contractual que ligaba a la administración departamental con los trabajadores de la Secretaría de Obras terminó por decisión administrativa, ante la necesidad de realizar ajustes de reestructuración como medida tendiente a conjurar el déficit financiero que afronta la entidad territorial. No obstante la legalidad de la medida, que como se dijo se fundamentó en disposiciones constitucionales y legales que permiten la supresión de empleos, no está tipificada como justa causa, es decir, se trata de una causa legal pero no justa de terminación del vínculo laboral, que para el caso de los trabajadores oficiales son las consignadas en los artículos 16, 48, 49 y 50 del decreto reglamentario 2127 de 1.945.

Fuera de los casos a que se refieren las normas citadas, la terminación unilateral del contrato por parte del empleador da derecho al trabajador a reclamar los salarios correspondiente al tiempo que falte para cumplirse el plazo pactado, además de la indemnización de perjuicios a que hubiere lugar (art. 51 ibd.).

La jurisprudencia, de manera reiterada, diferencia entre el despido autorizado legalmente y el despido con justa causa, al aceptar que no siempre el retiro con autorización legal equivale a justa causa, por cuanto ésta y aquella son conceptos diferentes. Por tanto, cuando se hace referencia al despido sin justa causa no se excluye el que opera unilateralmente por parte del empleador, así sea con autorización legal, porque no puede equipararse la legalidad de la terminación del vínculo laboral con el despido fundado en justa causa.

En relación con este tema la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, señala:

"...son innumerables los casos en los cuales la Corte ha hecho clara diferenciación entre el despido autorizado legalmente y el despido con justa causa, admitiendo que no siempre el primero obedece a uno de esos determinados motivos específicos que, en el orden de la justicia, sirven de fundamento a la extinción unilateral del contrato y que se denominan "justas causas", como son, para el caso del trabajador oficial, las que establecen los artículos 15, 48 y 49 del Decreto 2127 de 1.945 y no otras, porque a los demás modos de terminación del contrato de trabajo no les da la ley esa forma de denominación...

Se infiere de lo anterior que, cuando se hace referencia al despido sin causa justa, no se excluye al que se opera por decisión unilateral del empleador, con autorización legal distinta a la que establece las justas causas de despido, porque no se puede equiparar la legalidad de la terminación del vínculo con el despido precedido de justa causa. De tal suerte que aun cuando, para el sector oficial, el artículo 47 del decreto 2127 de 1.945 establece los modos de finalización del vínculo laboral, únicamente constituyen justa causa, como ya se expresó, los consagrados en los artículos 16, 48 y 49 del mismo decreto, aludidos también en el literal g) del citado artículo 47". (Radicación No. 7762 de 27 de octubre de 1995)⁴

Por tanto, en el caso específico que aquí se analiza, relacionado con la terminación unilateral del contrato de trabajo originada en la supresión de una dependencia oficial, es indudable que se trata de una causa legal pero no justa de despido, ajena a la voluntad de los trabajadores, que da lugar al reconocimiento de la indemnización prevista en la convención colectiva para el despido sin justa causa.⁵

Es de anotar que la ley 617 de 2000 responsabiliza al Departamento Administrativo de la Función Pública, como también a los departamentos y municipios, para que establezcan y hagan seguimiento a una política de reinserción en el mercado laboral de las personas que deben desvincularse en el cumplimiento de las disposiciones de dicha ley. La omisión total o parcial da lugar al ejercicio de la acción de cumplimiento y constituye falta gravísima sancionable disciplinariamente (artículos 77, 83 y 84).

SE RESPONDE.

1. La supresión de empleos por reestructuración, para cumplir con el ajuste fiscal de la ley 617 de 2.000, aunque tiene origen legal no constituye justa causa para dar por terminados los contratos de trabajo que vinculaban a la administración departamental con los trabajadores al servicio de la Secretaría de Obras Públicas.

2. En consecuencia, debe darse cumplimiento a la convención colectiva vigente para los trabajadores oficiales del Departamento de Nariño, como norma vinculante de estabilidad laboral.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
Presidente de la Sala
RICARDO H. MONROY CHURCH

CESAR HOYOS SALAZAR
FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE
ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

Notas de pie de página:

1. El artículo 74 de la ley 617 de 2000, reiteró las atribuciones de los Gobernadores para crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar funciones especiales y fijar emolumentos con sujeción a la ley y ordenanzas.
2. El artículo 25 del decreto 2400 de 1.968, modificado por el artículo 1º. del decreto 3074 de 1968, señala:" La cesación definitiva de funciones se produce en los siguientes casos: c) por supresión del empleo".
3. Consulta Radicación 1.078 de 26 de marzo de 1.998.
4. En igual sentido las sentencias 6227 del 19 de noviembre de 1.993 y 11632 de 3 de mayo de 1999.
5. La ley 617 de 2000 determina, para efecto de su aplicación, que los pagos por concepto de indemnizaciones de personal en procesos de reducción de plantas, no se tienen en cuenta en los gastos de funcionamiento, es decir, en la determinación de los límites de éstos, pues las indemnizaciones hacen parte de dicho rubro, tal como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-540 de 2001, al declarar la exequibilidad del precepto.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:35:06