



Concepto Sala de Consulta C.E. 1302 de 2000 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL - Imposibilidad de cumplir orden de reintegro / REINTEGRO DE TRABAJADOR OFICIAL - Imposibilidad de cumplir sentencia / MINISTERIO DE TRANSPORTE - Trámite ante imposibilidad de cumplir orden de reintegro

Se pregunta si deben seguir acatándose fallos que ordenan el reintegro de trabajadores oficiales a cargos inexistentes en la planta y que, por tal motivo, no tienen funciones asignadas y no cuentan con recursos presupuestales. Ante este interrogante, considera la Sala que la administración se encuentra en la imposibilidad de dar cumplimiento a la orden de reintegro, sin que ello configure un obstinado desacato del fallo. Por esto, se sugiere proceder en la forma indicada, es decir, producir el acto administrativo que contenga las razones para no hacer el reintegro y ordenar el pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta la notificación de dicho acto. Con ello, considera la Sala, se satisface el derecho particular del demandante y se deja a salvo el interés general que dio lugar a la reestructuración del Ministerio de Transporte. El valor que por concepto de salarios y prestaciones dejados de percibir reconozca la administración tiene carácter indemnizatorio, en cuanto restituye el perjuicio que el acto declarado nulo generó al demandante. Y el no reintegro al cargo se ve compensado con la indemnización que en cumplimiento del artículo 148 del decreto 2171 de 1992, pagó la entidad al extrabajador por la supresión del empleo.

NOTA DE RELATORÍA: Concepto 1236 de 1999, Sala de Consulta; Autorizada su publicación con oficio 29605 de octubre 25 de 2000.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., doce (12) de octubre de dos mil (2000).

Radicación número: 1302

Actor: MINISTRO DE TRANSPORTE

Referencia: Ministerio de Transporte. Decisiones judiciales que ordenan el reintegro a cargos inexistentes, por supresión de dependencia de entidad estatal. Obligación de imposible cumplimiento.

El señor Ministro de Transporte, doctor Gustavo Adolfo Canal Mora, formula a la Sala varios interrogantes sobre el acatamiento de sentencias laborales, por medio de las cuales se ordenó el reintegro de trabajadores oficiales que prestaron servicios en los Distritos de Obras Públicas, dependencias del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transporte, suprimidos y liquidados por efecto de la reestructuración establecida en el decreto 2171 de 1992.

Indica el consultante que, por disposición del decreto mencionado, se reestructuró el Fondo Vial Nacional como Instituto Nacional de Vías, establecimiento público del orden nacional, con el objeto de ejecutar políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial nacional; además dio a sus servidores la calidad de empleados públicos. Mediante fallos de la jurisdicción ordinaria laboral y de tutela, se ordenó el reintegro de trabajadores oficiales a cargos iguales o similares a los desempeñados al momento de la supresión, pero dichos empleos no están contemplados en la planta global de personal del Instituto Nacional de Vías. Agrega que, no obstante, los servidores que han sido reintegrados insisten en que la relación laboral es la señalada en las convenciones colectivas de trabajo y se niegan a cumplir las funciones afines que competen al Instituto. Por lo anterior, pregunta lo siguiente:

1) ¿Se deben seguir acatando los fallos que ordenan el reintegro de trabajadores oficiales, a cargos inexistentes en la planta, que por tal motivo no tienen funciones asignadas y no cuentan con recursos presupuestales?

2) ¿Es procedente abstenerse de reintegrar a los trabajadores oficiales, no pagar salarios y prestaciones sociales y en su lugar reconocerles una indemnización?

3) ¿Qué otro mecanismo puede ser aplicable para dar por terminada la relación laboral con los trabajadores reintegrados al Instituto Nacional de Vías?

4) ¿Qué régimen legal es aplicable a los trabajadores reintegrados?".

CONSIDERACIONES

El tema que plantea la consulta tiene qué ver con la solución al problema presentado para el cumplimiento de sentencias laborales que ordenan el reintegro cuando la entidad estatal se liquida o es reemplazada por otra. La Sala se ha pronunciado sobre el particular¹, destacando que si bien las sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas son de obligatorio cumplimiento, cuando se ordena el reintegro a un cargo debe efectuarse dentro de unos márgenes de equivalencia entre el que se desempeñaba al momento del retiro y aquél en el cual pueda hacerse efectivo. De manera que el reintegro debe cumplirse en la misma entidad, con equivalente ubicación y funciones similares a las desempeñadas por el trabajador al momento de la supresión del cargo, para que no resulte desmejorado en sus condiciones laborales.

Si el reintegro no es posible por supresión de la entidad o por no existir cargos equivalentes en la dependencia que reemplaza la extinta, la obligación de hacer que emana de la sentencia judicial se torna jurídica y físicamente imposible de cumplir. En tal supuesto, indicó la Sala que "la entidad afectada con la decisión judicial debe proferir un acto administrativo en el cual exponga las causas que hacen imposible el reintegro ordenado en la respectiva sentencia, como es el hecho de que no existan en su actual planta de personal empleos de "igual o superior categoría" al desempeñado por el extrabajador, dadas las funciones que cumplía y la naturaleza de los cargos que ahora la conforman". Agregó que "la procedencia del pago de salarios y prestaciones dejados de percibir opera desde el momento en que fue desvinculado el trabajador y hasta cuando se le notifique el acto administrativo a que se aludió anteriormente".

Es de anotar que el reintegro al servicio, en los casos de supresión del cargo por extinción o fusión de entidades, traslado de funciones o modificación de plantas de personal, lo previó el legislador como un derecho de los empleados públicos de carrera administrativa, quienes pueden optar por ser incorporados a empleos equivalentes, aun en cualquier entidad de la rama ejecutiva, o a recibir indemnización (art. 39 ley 443 de 1998). Un reintegro como al que alude la consulta desconoce los principios de la carrera administrativa, porque la opción de incorporación está prevista únicamente para funcionarios escalafonados en ella.

En esta oportunidad la Sala reitera su criterio, por cuanto los Distritos de Obras Públicas como dependencias del Ministerio de Obras Públicas y Transporte fueron suprimidos y liquidados. En consecuencia, desaparecieron todos los cargos de la planta de personal, entre ellos los que desempeñaban los demandantes, y la nueva entidad a cuyo cargo quedaron las funciones que aquellos cumplían, dada su naturaleza jurídica, no cuenta con empleos de trabajadores oficiales, carácter que tenían los funcionarios cuyos cargos se suprimieron.

Con la solución práctica que se plantea no se elude el cumplimiento de las sentencias judiciales, ni los derechos que de ella emanan: el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, según lo analizó la Corte Constitucional en sentencia T-455/95, en la que ordenó, precisamente, al Instituto Nacional de Vías reintegrar al trabajador según lo resuelto por la jurisdicción laboral. Lo determinante para la administración, que impide el cumplimiento de los fallos, es el hecho de haber desaparecido físicamente las dependencias en que laboraban los demandantes y no existir cargos equivalentes en la planta de personal de la entidad que asumió las funciones de aquellas. Por ello debe analizarse el conflicto que surge entre el acatamiento debido a la decisión judicial y el ejercicio de las atribuciones especiales que en desarrollo de mandatos constitucionales permiten la supresión de empleos.

La facultad constitucional para suprimir empleos corresponde al Presidente de la República, tal como lo dispone el artículo 189 numeral 14 de la Carta, lo que da lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos y a la terminación de los contratos de trabajo con los trabajadores oficiales. En este caso se produce el retiro del servicio y la consecuente indemnización, liquidada según la tabla señalada en el artículo 148 del decreto 2171 de 1.992.

La supresión de cargos obedece a la modificación de las plantas de personal de las entidades estatales, como consecuencia de la adaptación a una nueva estructura orgánica y a la redistribución de competencias y recursos, que deviene del principio constitucional según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales (art. 209). La decisión judicial que ordena el reintegro a un cargo suprimido en el marco de un proceso de reestructuración administrativa hace imposible, en principio, el reintegro al empleo que ocupaba el demandante, con mayor razón si en la nueva planta de personal no existen cargos equivalentes al suprimido. Si no existe el cargo, tampoco hay funciones por cumplir, lo que conduce, en aplicación de un criterio de razonabilidad y para evitar que se produzcan consecuencias absurdas, a que no se justifique la permanencia del servidor en la administración y a que se carezca de causa legal para devengar salario; de no entenderse así se desconoce la prohibición del artículo 122 de la Carta, según el cual no puede existir empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento.

Por ello, debe darse prevalencia al interés general que conlleva el ejercicio de la facultad de reestructuración administrativa, orientado a la racionalización del gasto público y a la eficiencia y eficacia en la gestión pública. En este caso, ante la imposibilidad del reintegro, el derecho particular del demandante encuentra satisfacción en el reconocimiento de los salarios dejados de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta la notificación del acto administrativo que determine las causas que imposibilitan el reintegro ordenado. Lo contrario sería mantener indefinidamente una obligación de hacer que se tornaría irredimible y que desnaturalizaría el objetivo de la supresión del empleo, como es la racionalización del gasto público.

En relación con el reintegro a empleos suprimidos, la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral- en sentencia No.10.157 de 2 de diciembre de 1997, manifestó:

"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 procede es la demanda judicial de los perjuicios" (Resalta la Sala).

No comparte la Sala el criterio de que el cumplimiento de la obligación de reintegro se produzca en cualquier entidad estatal, por ser en últimas la Nación la garante de los derechos del trabajador demandante, porque si bien el Estado es uno solo, la organización y funcionamiento de la administración pública están determinados en la forma prevista en la ley y el reglamento, de manera tal que cada dependencia debe cumplir las funciones propias derivadas de la estructura orgánica de la entidad, del manual general de funciones y de los manuales específicos. Decir que el reintegro se haga en cualquier entidad del Estado, implica desconocer el mandato del citado artículo 122, según el cual para proveer cargos de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Se pregunta si deben seguir acatándose fallos que ordenan el reintegro de trabajadores oficiales a cargos inexistentes en la planta y que, por tal motivo, no tienen funciones asignadas y no cuentan con recursos presupuestales. Ante este interrogante, considera la Sala que la administración se encuentra en la imposibilidad de dar cumplimiento a la orden de reintegro, sin que ello configure un obstinado desacato del fallo. Por esto, se sugiere proceder en la forma indicada, es decir, producir el acto administrativo que contenga las razones para no hacer el reintegro y ordenar el pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta la notificación de dicho acto.

ello, considera la Sala, se satisface el derecho particular del demandante y se deja a salvo el interés general que dio lugar a la reestructuración del Ministerio de Transporte.

El valor que por concepto de salarios y prestaciones dejados de percibir reconozca la administración tiene carácter indemnizatorio, en cuanto restituye el perjuicio que el acto declarado nulo generó al demandante. Y el no reintegro al cargo se ve compensado con la indemnización que en cumplimiento del artículo 148 del decreto 2171 de 1992, pagó la entidad al extrabajador por la supresión del empleo.

En cuanto a los demandantes que fueron reintegrados al Instituto Nacional de Vías, si no existe causa legal no es viable dar por terminada la relación laboral, pues si la administración procedió al reintegro éste debió producirse atendiendo la naturaleza de la entidad, es decir, la de establecimiento público que es la que corresponde al Instituto Nacional de Vías y, por tanto, el reintegrado quedó sujeto al régimen propio de la misma.

SE RESPONDE:

1) El Instituto Nacional de Vías no está obligado a reintegrar a extrabajadores oficiales, si no existen en su actual planta de personal cargos equivalentes, dado que su naturaleza jurídica es la de establecimiento público y los empleos corresponden a una vinculación legal y reglamentaria. El fallo de la autoridad judicial se entiende cumplido, si se utiliza el mecanismo sugerido en la parte motiva de esta consulta.

2) Lo procedente en estos casos es el pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta cuando se notifique el acto administrativo en donde se expongan las causas por las cuales se hace imposible el reintegro.

3) Los trabajadores que fueron reintegrados en cumplimiento de sentencias judiciales, sólo pueden ser retirados del servicio por las causas legales previstas en la normatividad que rige en la entidad.

4) El régimen legal aplicable a los trabajadores reintegrados es el propio del Instituto, esto es, el de los establecimientos públicos; su vinculación debió ser legal y reglamentaria.

Transcríbase el señor Ministro de Transporte. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE
Presidente de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Conceptos Rad. 1.208 de 16 de septiembre y 1.236 de 25 de noviembre, de 1999.

REINTEGRO DE TRABAJADOR OFICIAL - Indemnización ante imposibilidad del reintegro / CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL - Procedencia de indemnización ante imposibilidad de reintegro

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.

NOTA DE RELATORÍA: Sentencia C-009 de 1998 Corte Constitucional; Autorizada su publicación con oficio 29605 de octubre 25 de 2000.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR FLAVIO A RODRIGUEZ ARCE

Bogotá. D. C, doce (12) de octubre de dos mil (2000)

Ref.: Radicación No. 1.302

Decisiones judiciales que ordenan el reintegro a cargos inexistentes, por supresión de dependencia de entidad estatal

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.

Toda vez que el asunto de la presente consulta es análogo fáctica y jurídicamente al absuelto en el expediente radicado bajo el No. 1.208, Referencia: Trabajadores oficiales. Entidades reestructuradas o liquidadas. Reintegro. Los casos del INAT y del IDEMA, de la cual fue ponente del H. C. Dr. Augusto Trejos Jaramillo, me permite salvar voto en los mismos términos que en aquella ocasión lo hice.

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 attaña 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 precae 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 4º 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 más 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^a. 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 surtirse 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^a. 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. 4º del decreto 818 de 1994).

Esta situación fáctica se aprecia en el traslado de las funciones que cumplía el HIMAT - decreto 2135, artículo 4º -, las cuales fueron trasladadas de manera esencial al INAT - decreto 21 de 1995, artículo 6º -, 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 sujetos al régimen que les es aplicable, no obstante 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 sé un asunto de interés general.
2. 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 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

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 06:38:09