

República de Colombia



Corte Suprema de Justicia

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA DE CASACIÓN LABORAL**

CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE
Magistrado ponente

SL16218-2014
Radicación n.º 34781
Acta 42

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil catorce (2014).

Decide la Corte el recurso de casación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, el 31 de enero de 2007, en el proceso que **LUIS HERNÁN PACHÓN BERNAL** instauró en contra del **INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE I.D.R.D.**

Se reconoce personería para actuar dentro del proceso de la referencia al doctor LUÍS ALBERTO TORRES TARAZONA, como apoderado sustituto de la parte demandante, en los términos y para los efectos del memorial que obra a folio 101 del cuaderno de la Corte.

I. ANTECEDENTES

LUIS HERNÁN PACHÓN BERNAL llamó a juicio al **INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE I.D.R.D**, con el fin de que se declarara que estuvo vinculado por un contrato de trabajo a término indefinido con la demandada, el cual fue terminado por la empleadora sin que mediara justa causa después de 10 años de servicios con violación de la ley y el trámite convencional, siendo el despido nulo. Que como consecuencia de lo anterior, se le condenara a reintegrarlo, al cargo que desempeñaba al momento del despido, esto es el de Técnico de Mantenimiento 06, o a otro de igual o superior categoría y remuneración, junto con el pago indexado de los salarios, primas, bonificaciones, vacaciones, quinquenios, auxilios, subsidios y demás acreencias legales y convencionales, teniendo en cuenta los incrementos causados, dejados de percibir desde la fecha del retiro y el día en que real y efectivamente fuera reintegrado al servicio. Además pidió que se declare, para todos los efectos legales, que no existió solución de continuidad en la relación laboral.

En subsidio, solicitó que se condenara al I.D.R.D. a pagarle, indexada, la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa, prevista en el literal c) del artículo 30 de la Convención Colectiva de Trabajo; la pensión sanción de que trata la ley; los salarios y demás acreencias laborales, causadas entre la fecha del despido y el día en que se desaten los recursos interpuestos; la reliquidación de las prestaciones sociales; sanciones e indemnizaciones insolutas; las cotizaciones a la seguridad social; la indemnización moratoria; y lo que resulte probado *extra y ultra petita*.

Fundamentó sus peticiones, básicamente, en que se vinculó al I.D.R.D. el 16 de enero de 1973, mediante un contrato de trabajo a término indefinido, para laborar como auxiliar de mantenimiento; que los servidores del Instituto demandado son trabajadores oficiales salvo el Director, el Secretario General, Subdirectores y Jefes de División, quienes son empleados públicos, ello conforme al art. 11 del A. 4 de 1978, A. 21/1987 y A. 17/1996 del H. Consejo de Bogotá; que el I.D.R.D. presentó a sus trabajadores, el 27 de abril de 2001, un plan de retiro al cual deberían acogerse so pena de ser despedidos, plan que no aceptó; que por lo anterior la Dirección General del I.D.R.D., con la misiva del 30 de abril de 2001 le dio por finalizado su contrato de trabajo, sin que mediara justa causa; y que le fue reconocida y pagada la indemnización por despido prevista en el artículo 30 de la convención colectiva de trabajo.

Continuó diciendo que el I.D.R.D. despidió masivamente a la totalidad de los servidores que no se acogieron al plan de retiro, por lo que operó un despido colectivo, sin previa autorización del Ministerio del Trabajo; que, por las circunstancias anotadas, su despido no produjo efecto alguno y es nulo, procediendo el reintegro y el pago de lo dejado de percibir; que a la fecha del despido, llevaba 28 años, 3 meses y 21 días de prestación de servicios a la accionada; que la demandada desconoció lo estatuido en las cláusulas 30 literal b) y 55 del convenio colectivo; que fue afiliado al Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, para lo cual cancelaba la correspondiente cuota sindical, gozando de todos los beneficios convencionales; que la restructuración de la entidad que se hizo sin intervención de los trabajadores y sin contar con el concepto de la función pública, no está prevista como una justa causa de terminación del vínculo laboral; que devengó la suma de \$748.000,00 mensuales más el auxilio de transporte y alimentación; que presentó reclamación del reintegro convencional con el escrito radicado bajo el No. 14850 de 2001, lo que le fue negado.

Al dar respuesta a la demanda, la parte accionada se opuso al éxito de las pretensiones principales y subsidiarias. De los hechos, aceptó la existencia del contrato de trabajo entre las partes, la calidad de trabajador oficial del demandante, los Acuerdos del Concejo de Bogotá, la terminación unilateral de la relación laboral sin mediar justa causa para ello, con el pago de la respectiva

indemnización establecida convencionalmente, que para la fecha del despido el actor llevaba más de 28 años de servicios, que éste elevó reclamación que se le negó, la existencia del proceso de reestructuración de la entidad, y que dicho trabajador era afiliado a la organización sindical en la cual pagaba cuota sindical. De los demás, dijo que unos no eran supuestos fácticos sino apreciaciones subjetivas o temerarias de la parte actora o peticiones, y que los restantes no eran ciertos. Formuló las excepciones de falta de jurisdicción, indebida acumulación de pretensiones, alcance del poder conferido e inexistencia de la obligación.

En su defensa adujo que el contrato de trabajo del demandante finalizó por la reestructuración de la entidad conforme a la resolución No. 003 de 26 de abril de 2001 expedido, por la Junta Directiva, acto administrativo que tiene plena validez legal, y que al no ser justa causa de despido se le canceló la indemnización convencional a que tenía derecho, que fue liquidada en la forma que aparece en la resolución No. 258 del 16 de mayo de 2001 que quedó en firme.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juez Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá, al que correspondió el trámite de la primera instancia, mediante fallo del 25 de noviembre de 2003, absolvió a la

entidad convocada al proceso de todas las pretensiones formuladas en su contra y condenó en costas al actor.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Apeló la parte actora y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, mediante fallo del 31 de enero de 2007, confirmó la decisión absolutoria del juez de primer grado, e impuso las costas de la alzada al demandante.

En lo que interesa al recurso extraordinario, el Tribunal, comenzó por advertir, que en el proceso no se discute la relación laboral entre las partes, que aquella tuvo una vigencia entre el 16 de enero de 1973 y el 30 de abril de 2001, fecha última en que la empleadora argumentó la supresión del cargo del actor de la planta de personal para poner fin al vínculo contractual, anunciándole que las prestaciones sociales y la indemnización estipulada en el artículo 30 de la convención colectiva, le serían canceladas. Que igualmente no es objeto de controversia la condición de trabajador oficial del accionante, que éste era beneficiario del acuerdo colectivo de trabajo y la causa que enrostró el empleador para culminar el contrato.

Con apoyó en lo adoctrinado por la Sala de Casación Laboral en sentencia del 22 de agosto de 2001, rad. 16165, y por el Consejo de Estado en concepto No. 1470 del 5 de

diciembre de 2002, que transcribió y refieren que a luz del art. 20 transitorio de la Constitución Nacional, no procede un reintegro convencional de un trabajador oficial ante la supresión del cargo, por cuanto la eliminación del puesto de trabajo fue consecuencia de la reestructuración sufrida por la entidad oficial, el *ad quem* infirió que debía confirmarse la decisión del *a quo*, como quiera que cuando se presente conflicto o contradicción entre estipulaciones convencionales que garanticen la estabilidad laboral y las normas legales o constitucionales que faculden la reestructuración en entidades oficiales, primará el interés general sobre el particular y en tales condiciones no hay lugar al reintegro convencional del accionante.

Sostuvo en cuanto al valor de la indemnización convencional que se le canceló al demandante, conforme al artículo 30 de la CCT que reprodujo, y que aparece liquidada en la resolución No. 258 del 16 de mayo de 2001 visible a folios 46 y 47, que se encuentra ajustada a la norma de la convención colectiva, sin que sea cierto que se hubiera liquidado teniendo en cuenta el plazo presuntivo.

Expuso que en lo que tiene que ver con la pensión sanción, no se cumplen los presupuestos de la normativa que la regula y que exige tener más de 10 años de servicio y menos de 20, ya que para este caso el actor laboró un lapso muy superior de 28 años.

Expresó que tampoco procede la solicitud de reliquidación de prestaciones sociales, sanciones,

indemnizaciones y cotizaciones, pues fuera de que no se especificaron, tampoco se dijo cuál era la razón para tener derecho a esas súplicas, además que las facultades otorgadas por la ley en el CPT y SS art. 50 son sólo para los jueces de primera instancia.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por el demandante, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se procede a resolver.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende el recurrente que la Corte CASE totalmente la sentencia recurrida y en sede de instancia revoque el fallo absolutorio de primer grado, para en su lugar se declare nulo el despido por violación del contrato de trabajo y la convención colectiva de trabajo, y como consecuencia de lo anterior, se condene a la entidad demandada a reintegrar al actor, sin solución de continuidad, al cargo que desempeñaba al momento del retiro, y a pagarle en forma indexada los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, legales y convencionales compatibles con el reintegro, o en subsidio al mayor valor adeudado por concepto de indemnización convencional por despido, la sanción moratoria o indemnización por perjuicios, lo que resulte *ultra o extrapetita*, y se provea lo que corresponda por costas.

Con tal propósito formuló tres cargos, por la causal primera de casación que serán estudiados en el orden propuesto, los cuales merecieron réplica.

VI. CARGO PRIMERO

Acusó por la **vía directa**, en la modalidad de **interpretación errónea**, respecto del CST arts. 467, 468, 469, 476, 478 y 479, en relación con los artículos 3 y 4 *ibídem*, ello dentro de la preceptiva del D. 2651/1991 art. 51.

La recurrente, para sustentar el ataque, sostuvo que la interpretación del Tribunal, según la cual debe primar el interés general para el caso la restructuración de la entidad demandada, sobre el interés particular que es la estabilidad convencional o reintegro, ello con base en el antecedente jurisprudencial sentencia de la CSJ SL, 22 ag. 2001, rad. 16.165, y el concepto del Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil No. 1470 del 5 dic. 2002, resulta equivocada por las siguientes razones:

1) A diferencia del caso que allí decidió la Sala, en el proceso que ocupa hoy la atención de la Sala, la primacía del interés general sobre el particular no fue materia de litigio.

2) Tampoco se habló de régimen especial, ni de conflicto entre la norma convencional y los preceptos legales que por excepción permite la supresión de cargos, ni de reestructuración a la luz del artículo 20 transitorio de la constitución nacional.

3) *El Tribunal convirtió en regla general lo que, para el constituyente, es la excepción.*

4) *Extendió a las entidades territoriales, en este caso al distrito capital, la facultad de reestructuración contenida en el art. 20 transitorio de la carta política, otorgada pro t mpore (18 meses) al ejecutivo nacional, sin respaldo constitucional alguno.*

5) *Y, en el hipotético caso de que pudiese extender a los municipios el mencionado art. 20 transitorio de la carta política, nótese que el término de vigencia venció hace varios años, razón por la cual también procede infirmación de la sentencia atacada.*

6) *El régimen especial aquí es absolutamente inexistente ya que en los considerandos de la parte motiva de la resolución administrativa 03 de 2001, por la cual la Junta Directiva de la demandada «...modifica la planta semiglobal de personal» no se mencionan normas constitucionales, ni legales, luego claramente se tiene que mal hizo el ad quem al poner a privar normas constitucionales inexistentes sobre las convencionales que estatuyen la estabilidad laboral. Se trata, si se quiere, de una simple modificación de la planta de personal dispuesta por el propio empleador sin intervención siquiera del Concejo de Bogotá D.C. o del Alcalde Mayor quienes, en su orden, crearon al IDRD y/o ejercen la tutela gubernamental.*

7) *Por lo demás, a pesar de la modificación de la planta de personal, la empresa subsiste.*

Siguese entonces que el Tribunal, al no aplicar la convención colectiva apoyado en las sentencias en cuestión, interpret  erróneamente las normas enlistadas en la enunciación del cargo y, en tales condiciones, fuerza colegir que el cargo ha de prosperar no sin antes agregar que, como lo sostiene la Corte en la sentencia de septiembre 13 de 2006 (Rad. 26539), no se puede afectar el derecho del trabajador a la estabilidad laboral y que, la modificación de la planta de personal, no impide la aplicación de la convención, amén que, conforme a ley (Art. 72 del D.L. 1042/1978 y 7 del D. 1950/1973), el patrono oficial, coetánea o suced neamente con la modificación de la planta, está en la obligación de determinar los cargos de trabajadores oficiales y crear los empleos necesarios para el cumplimiento de las funciones para las cuales fue creado, funciones que, como el mantenimiento de parques, escenarios deportivos, atracciones mecánicas, así como la construcción de nuevos escenarios, no pueden prestarse con los empleados públicos como los que fueron incorporados a razón de la modificación de la planta.

Además, la tesis expuesta por la H Corte en la sentencia en que se apoya el Tribunal tampoco resulta aplicable al caso del censor -trabajador oficial del Distrito Capital en el instituto accionado- habida consideración que, como lo dejó adocinado la Sala de Casación Laboral en la sentencia de septiembre 16 de 2008 (Rad. 33.004), tal postura jurisprudencial no puede hallar automático acomodo frente a cualesquier acto administrativo tendiente a ajustar o disminuir la planta de personal porque ningún sistema de derechos está garantizado si su disfrute pende del que el deudor ejercite o no acciones. Y, continúa, porque:

«...el mero acto administrativo de la entidad demandada por la que se auto-autorizó para ajustar su planta de personal y suprimir cargos, no es suficiente para declarar la existencia de un interés público que tenga primacía sobre la eficacia de las garantías convencionales de estabilidad de empleo a las necesidades de la administración...».

Lo anterior fue reiterado por la Sala de Casación Laboral en los fallos de septiembre 30 de 2008 (Rad.34187), octubre 17 de 2008 (Rad. 30.105), abril 28 de 2009 (Rad. 35252) y, recientemente, en octubre 14 de 2009, ocasión esta última en la cual precisó que, en tratándose de «simples modificaciones de la planta de personal»; como es en caso que hoy ocupa su atención «desaparece el conflicto entre la satisfacción del interés general y el individual» (Rad. 35.635. MP. Dr. Camilo Tarquino Gallego), pronunciamientos estos en los que teniendo como accionado el IDR, la H. Corte Suprema, al casar las sentencias de segundo grado, declaró nulo los despidos y decretó el reintegro convencional con el consecuente pago indexado de lo dejado de percibir.

Remató diciendo que si el Tribunal no hubiera incurrido en ese yerro hermenéutico, no habría confirmado el fallo de primera instancia y en su lugar hubiera ordenado el reintegro convencional, lo que lleva a que se case la sentencia impugnada y en sede de instancia se acceda a las súplicas principales de la demanda inicial, tal como se solicitó en el alcance de la impugnación.

VII. RÉPLICA

Al confutar los cargos, la oposición presenta una réplica conjunta de los cargos primero y segundo, para lo cual sostiene que adolecen de la falencia técnica consiste en que frente a unas misma normas, se están acusando dos conceptos de violación diferentes, esto es, en el primer cargo la interpretación errónea y en el segundo cargo la aplicación indebida, lo que resulta inadmisibile. Dijo en cuanto al fondo del asunto, que el Tribunal no se equivocó al confirmar la absolución de primer grado, porque se amparó en lo señalado en el D. 2127/1945 arts. 47 literal g y 51, que faculta al empleador oficial a dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo, para el caso con el pago de la correspondiente indemnización convencional consagrada en el art. 30 de la CCT literal c, estipulación extralegal que no prevé una situación de inamovilidad de los trabajadores oficiales, sino el reconocimiento de una indemnización de perjuicios por la terminación del contrato de trabajo sin justa causa, lo que significa que ninguna norma ampara el reintegro al cargo del demandante y por el contrario el I.D.R.D. tenía la potestad de poner fin a la relación laboral por supresión del cargo por reestructuración administrativa, y por ende no hay violación alguna de la ley sustancial.

VIII. CONSIDERACIONES

Como se puede observar el cargo propone a la Corte, el tema relativo a la estabilidad de los trabajadores oficiales

del I.D.R.D., para lo cual le atribuye al Tribunal el yerro jurídico al darle prelación al interés general sobre el particular a la luz de la CN art. 20 transitorio, cuando ese mandato constitucional no resulta dable extenderlo de manera general a las entidades territoriales, además que una simple modificación de la planta de personal dispuesta por la Junta Directiva de la entidad con la que se ajusta la planta de personal y se suprimen cargos, no es suficiente para declarar la existencia de un interés público que tenga primacía sobre las garantías convencionales de estabilidad en el empleo, y en tales circunstancias desaparece el conflicto entre la satisfacción del interés general y el individual que alude el antecedente jurisprudencial en que se apoyó el Juez de apelaciones, procediendo en consecuencia el reintegro impetrado.

Vista la motivación de la sentencia impugnada, la Colegiatura en el punto relativo al reintegro deprecado, argumentó con base en un antecedente jurisprudencial de la Sala (Rad. 16165 del 22 ag. 2001), que en este asunto a juzgar se presentaba un conflicto o contradicción entre estipulaciones convencionales que garantizan la estabilidad en el empleo y las normas legales o constitucionales que facultan la reestructuración en entidades oficiales, primando el interés general sobre el particular, y que en tales condiciones no hay lugar al reintegro convencional del accionante.

Pues bien, planteadas así las cosas, la razón está de parte del recurrente y no del Tribunal. En efecto, la postura

jurisprudencial en que está soportada la decisión de segunda instancia, según la cual las normas de carácter general dictadas en relación con la estructura, organización y desarrollo de las funciones de las entidades públicas, que persigan una finalidad como la plasmada en el art. 20 transitorio de la Carta Política, que están revestidas de un rango de prelación sobre aquellas que consagran derechos laborales individuales y aún colectivos de trabajo; no puede tener automático acomodo frente a cualquier acto administrativo que provenga de un ente descentralizado del orden territorial tendiente a modificar, ajustar o disminuir la planta de personal y que traiga consigo la supresión de cargos, máxime cuando no está acreditado el interés superior, que permita hacer prevalecer los intereses públicos sobre los derechos colectivos e individuales de los trabajadores.

Ciertamente la Sala tuvo la oportunidad de estudiar el tema con relación a la entidad demandada INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE I.D.R.D., y en sentencia de la CSJ SL 576-2013, 21 ag. 2013, rad. 42766, proferida en un proceso adelantado contra esa entidad territorial que comparte características similares al presente caso, al respecto puntualizó:

(...) la Sala encuentra oportuno anotar que fue acertada la apreciación del juzgador de segundo grado referente a que, si bien es cierto que esta Corporación tiene sentado que en los casos en los que se enfrentan disposiciones promulgadas en el ámbito de reestructuración del Estado, que comportan la obligada supresión de cargos, frente a normas laborales o convencionales que garantizan la estabilidad en el empleo, se debe dar predominio a las primeras, por garantizar un

bien superior frente a intereses particulares; también es verdad que este criterio no opera en casos semejantes al que se estudia, en los que no aparece que sea objetivo el acto administrativo de modificación o ajuste de la planta de personal, de la cual deriva la obligada supresión de cargos, pues la autonomía administrativa con que cuentan las entidades descentralizadas del orden territorial no puede entenderse ilimitada, por cuanto que tal determinación debe estar precedida de estudios especializados que aconsejen el reordenamiento administrativo, justificando con ello la realización de un interés superior, que permita hacer prevalecer los intereses públicos sobre los derechos colectivos e individuales de los trabajadores, supuestos que, se advierte, no se cumplieron en este asunto. Esto por cuanto que en este caso resultaría suficiente que en la comunicación del despido dirigida al demandante se aduzca que esa decisión obedece a la supresión legal del cargo en la planta de personal de la entidad, pues por tratarse de una entidad del orden territorial se requería además la demostración relativa a que ese acto administrativo estuvo precedido de estudios serios que aconsejaran el reordenamiento administrativo, para con ello desvanecer cualquier duda en torno a un actuar de la administración que oculte un interés de desvincular trabajadores amparados con estabilidad convencional; circunstancia de la que no se ocupa la acusación pues no acomete en ninguno de los cargos el propósito de probar que la supresión de cargos en la entidad, y entre ellos el del actor, fue el resultado de un análisis ponderado de las razones que sugerían una reestructuración de la planta de personal del I.D.R.D.

La posición doctrinal rememorada fue plasmada en sentencia del 16 de septiembre de 2008 de esta Corporación, radicada con el número 33004, en la que se dijo lo siguiente:

“Para la Sala las normas de carácter general dictadas en relación con la estructura, organización y desarrollo de las funciones de las entidades públicas, que persigan una finalidad como la plasmada en el artículo 20 transitorio de la Carta Política, de poner en consonancia la estructura del Estado y de sus organismos, con el diseño constitucional de la estructura del Estado, que con ella sea adoptada, se consagran con el fin de realizar de la mejor manera los fines esenciales del Estado, y por ello están revestidas de un rango de prelación sobre aquellas que consagran los derechos individuales, y aún colectivos del Trabajo.

“Las normas laborales legales o convencionales que garantizan la estabilidad en el empleo y las especiales que son desarrollo de mandatos constitucionales, han de tener cabal aplicación, lo cual no significa que lo sea de manera absoluta, aún frente

aquellos eventos en que se hace imperioso reordenar la administración.

“Pero esta postura jurisprudencial no puede hallar automático acomodo frente a cualquier acto administrativo que provenga de un ente descentralizado del orden territorial tendiente a modificar, ajustar o disminuir la planta de personal y que entrañe supresión de cargos, pues de su mera legalidad no puede inferirse la realización de los intereses superiores de la Administración Pública de ordenarse bajo reglas de eficiencia, procurando el mejoramiento del servicio, propendiendo al equilibrio entre ingresos y egresos.

“El ejercicio de la autonomía administrativa de la que gozan las entidades descentralizadas territoriales no es garantía per se de tratarse de actuaciones que estén revestidas de la excepcionalidad y racionalidad que se exige para que primen los intereses públicos sobre los derechos colectivos e individuales de los trabajadores; ningún sistema de derechos está garantizado si su disfrute pende de que el deudor, y sólo el, ejerciten o no acciones que los hagan inanes.

“Por esta razón el mero acto administrativo de la entidad demandada por la que se auto - autorizo para ajustar su planta de personal y suprimir cargos, no es suficiente para declarar la existencia de un interés público que tenga primacía sobre la eficacia de las garantías convencionales de estabilidad de empleo a las necesidades de la administración; esta debe resultar de estudios que aconsejen el reordenamiento administrativo, y que persuadan de cómo el sacrificio de los trabajadores que pierden su empleo, se justifica por la realización de un interés superior, como el de hacer más eficaz, o menos superflua la administración, o para propender al nivel de gasto que le permite su situación financiera.”

Así las cosas, como las anteriores directrices encajan perfectamente en el *sub lite*, se concluye que el Tribunal al aplicar automáticamente la postura jurisprudencial en que se apoyó, sin entrar a analizar si estaba o no acreditado ese interés superior o general derivado de la restructuración de la planta de personal del I.D.R.D, incurrió en el yerro jurídico endilgado y, por ende, **se casará** la sentencia impugnada, sin que sea necesario el estudio de los dos

restantes cargos por cuanto los mismos persiguen igual cometido.

IX. SENTENCIA DE INSTANCIA

Como consideraciones de instancia además de las expresas al resolver el cargo, debe agregarse que en esta *litis* está por fuera de debate la existencia del contrato de trabajo del demandante y su calidad de trabajador oficial.

Del mismo modo, es incuestionable que la desvinculación del actor, según lo muestra la carta de despido fechada 30 de abril de 2001, obedeció a la *«supresión legal de su cargo en la planta de personal de la Entidad, hemos decidido dar por terminado unilateralmente, a partir del día de hoy, el contrato de trabajo que está vigente con usted desde el 16 de Enero de 1973, de acuerdo con lo establecido en las normas legales»*, (folio 13 del cuaderno del Juzgado).

Dicha restructuración se produjo por decisión de la Junta Directiva del I.D.R.D., quien expidió la resolución No. 003 del 26 de abril de 2001, con la cual modificó la planta semiglobal de empleos públicos y trabajadores oficiales, suprimiendo el cargo que venía desempeñando el actor, como da cuenta la resolución No. 258 de 16 mayo de 2001 (folios 46 y 47 *ibídem*).

La citada resolución de la Junta Directiva No. 003 del 26 de abril de 2001 obra a folios 181 a 186 *ídem* y si bien allí se alude a las facultades de la junta directiva y que se

adelantó un estudio técnico para modificar la planta de personal, la verdad es que no se acompañaron los respectivos estudios especializados y serios que aconsejen el reordenamiento administrativo de la entidad demandada, que de alguna manera justifiquen la supresión de cargos, entre ellos el del demandante, así como que acrediten la existencia de un interés superior que deba primar sobre los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

De suerte que, como se puso de presente en el antecedente jurisprudencial que rememora la sentencia SL 576 -2013, esto es, la sentencia CSJ SL, 16 sep. 2008, rad. 33004, el ejercicio de la autonomía administrativa de la que gozan las entidades descentralizadas territoriales o distritales, no es garantía *per se* de tratarse de actuaciones que estén revestidas de la excepcionalidad y racionalidad que se exige para que prevalezca el interés público, sobre derechos convencionales, sin que el mero acto administrativo de la Junta Directiva del I.D.R.D es suficiente para demostrar ese «*interés público*».

Conviene traer a colación lo enseñado en la sentencia de la CSJ SL, 22 jul. 2008, rad. 31061, sobre el interés público superior, en la que se precisó:

Importa precisar que si bien la jurisprudencia ha aceptado de tiempo atrás la imposibilidad del reintegro del trabajador en frente de la supresión de cargos originada en medidas de reestructuración de los entes públicos, tal postura ha sido asumida sobre el supuesto de que dichas medidas no sean producto del sucesivo arbitrio del administrador público, sino que lo sean del plegamiento del interés particular ante intereses superiores.

Tales intereses superiores en el sector público, entiende la Corte, deben estar enmarcados en políticas oportunas y necesarias, pero siempre excepcionales, de modernización de los entes del Estado e, inclusive, de racionalización del gasto público, las cuales de ninguna manera pueden reflejarse en prácticas rutinarias o repetitivas, pues en este último caso, sin duda, se estará frente a situaciones que atentan contra el principio rector de la continuidad en el trabajo y estabilidad en el empleo.

Siendo el trabajo elemento fundante del Estado Social de Derecho --artículo 1 C.P.--; uno de sus principios fundamentales el de la estabilidad en el empleo -- artículo 53 ibídem--; y directriz del papel del Estado como interventor en la economía la promoción de políticas de pleno empleo --artículo 334 ibídem--, no resulta concebible ni aceptable que se utilicen arbitrariamente mecanismos que por su particular naturaleza sólo están llamados a conjurar situaciones especialísimas que afectan el soporte financiero y fiscal de los entes públicos, o a generar un mejor estar social al modernizar las estructuras orgánicas del Estado, como ocurrió con el artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, para citar un ejemplo.

Por ello, precisa la Corte, no es regla inflexible el que la mera invocación de la supresión del cargo por razón de políticas de reestructuración administrativa en el sector público sirva de acicate a la imposibilidad del reintegro del trabajador, cuando quiera que en los actos jurídicos que regulan su relación laboral aparezca establecida dicha prerrogativa cuando ésta se termina sin justa causa por parte de su empleador, pues ante tal previsión se debe advertir si tales procedimientos se corresponden de manera idónea con el interés superior que se predica en ellas.

Dicha situación se hace más patente en frente de intereses de similar o superior rango a los que se pretenden proteger con las mentadas medidas, como lo son los que corresponden al derecho de asociación sindical y a la negociación colectiva --artículos 39 y 55 ibídem--, pues, en tales casos, tanto la supervivencia de la agremiación sindical, como el mismo derecho colectivo de los trabajadores a la negociación de unas mejores condiciones de trabajo, pueden verse injustamente frustrados.

De suerte que si ante la arbitrariedad de las medidas adoptadas por el empleador oficial, la protección foral

que el legislador ha diseñado en pro de la defensa y aseguramiento del instrumento de la negociación colectiva como vía expedita e idónea en la solución pacífica de los conflictos colectivos del trabajo, pierde su razón de ser, lesionando así esos caros postulados del Estado Social de Derecho, no es aplicable la tesis de la improcedencia del reintegro o de la nulidad del despido, pues, sin duda, los que proceden son éstos.

De suerte que, la supresión del cargo del demandante por la reestructuración administrativa del I.D.R.D., mediante un acto administrativo emanado de su Junta Directiva, no cumple con los cometidos o criterios para la aplicación del artículo 20 transitorio de la Carta Política, en los que de manera realmente excepcional o urgente y con apoyo en estudios financieros y administrativos que así lo indiquen, se requiera de modificación a la planta de personal de la citada entidad oficial, que implique la necesidad de suprimir empleos para racionalizar el gasto público y hacer más eficiente la gestión administrativa.

De modo que, el discernimiento jurisprudencial que permite la supresión de cargos con aplicación del art. 20 transitorio de la CN, no puede tener cabida en el caso específico de la mera decisión de la junta directiva que optó por suprimir la planta semiglobal de personal del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

En tratándose de trabajadores oficiales, como lo ha explicado reiteradamente esta Sala, la extinción de los contratos de trabajo de los trabajadores afectados con la supresión de puestos de trabajo con

características como la que acá se estudia, no podrá ser considerada como un despido con justa causa y en tal caso no perderán eficacia las normas contractuales o convencionales que garanticen la estabilidad en el empleo.

No es materia de discusión que el accionante es afiliado a la organización sindical denominada SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PÚBLICOS DEL I.D.R.D. “SINTRAIRED”, firmante de la convención colectiva de trabajo, al igual que beneficiario de la convención colectiva de trabajo, pues ello fue aceptado como cierto desde la contestación a la demanda inaugural y se ratifica con las certificaciones de folios 293 a 319.

El texto de la convención colectiva de trabajo que aparece con constancia de depósito de la Dirección Regional de Bogotá – Cundinamarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y una vigencia de cuatro años comprendida, artículo tercero, entre el 1ª de enero de 1999 y 31 de diciembre de 2002, obra a folios 407 a 431 del cuaderno principal, en el capítulo quinto de estabilidad artículo 30, reza:

CONTRATOS DE TRABAJO

- a) *Todos los contratos de trabajo que celebre el Instituto, serán a término indefinido con excepción de aquellos que sean necesarios para ejecutar un trabajo ocasional y transitorio.*
- b) *El Instituto para la Recreación y el Deporte, **sólo podrá dar por terminado unilateralmente un contrato de trabajo, cuando se presente una de las justas causas previstas en la legislación laboral, el mismo contrato***

individual y el reglamento interno de trabajo del Instituto o el estatuto que haga sus veces.

- c) *El IDRDR para dar por terminado un contrato de trabajo sin justa causa en forma unilateral, no hará uso del plazo presuntivo, y en su lugar aplicará la tabla indemnizatoria que a continuación se señala para los contratos a término indefinido*

(...)

Para efectos de liquidación de la presente tabla de indemnización, se tendrá en cuenta como factor salarial el último quinquenio pagado al trabajador (a) oficial además de los factores salariales ya establecidos para la liquidación de cesantías, en la normativa vigente.

A su turno, el artículo 55 de la CCT – Procedimiento Disciplinario, es del siguiente tenor:

*“PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. En relación con la aplicación del régimen disciplinario; no producirá efecto alguno la sanción disciplinaria o la terminación unilateral del contrato de trabajo por causas disciplinarias, por violación del contrato, o el reglamento interno o al estatuto que haga sus veces, **cuando el despido sea sin justa causa**, o cuando aduciendo esta se pretermita el trámite previsto en la ley. En consecuencia, el trabajador tendrá derecho a que se **anule** la sanción o el **despido** y a que se restablezca en su derecho, mediante el pago de lo dejado de percibir por causa de la sanción, o se le **reintegre en caso de despido**; se le pagarán los salarios y prestaciones sociales, legales y convencionales, con los incrementos causados dejados de percibir y a que se tengan para todos los efectos laborales como sin solución de continuidad en la relación contractual.”* (El texto resaltado y subrayado es de la Sala).

Las anteriores cláusulas convencionales han tenido diversas y razonadas interpretaciones por parte de los diferentes Juzgadores de instancia, las cuales la Corte actuando como Tribunal de casación ha venido respetando, pues ante diferentes entendimientos no puede configurarse un error de hecho con el carácter de ostensible.

Sin embargo, como en esta oportunidad el análisis de las citadas estipulaciones convencionales corresponde hacerlo a la Corte como Tribunal de instancia, para estos precisos efectos se acoge la intelección que la Sala le dio a tal prueba en la sentencia CSJ SL – 576 – 2013 proferida en un proceso anterior contra el mismo I.D.R.D. en el que se declaró la nulidad del despido y se ordenó el reintegro de un trabajador oficial que se le canceló su contrato de trabajo por «supresión legal del cargo en la planta de personal de la entidad», con fundamento en la resolución de marras expedida por la Junta Directiva de dicha entidad, en la que se precisó:

Estando definido que no se acreditó por la acusación que la desvinculación del actor no se debió al cumplimiento de una causa legal, según lo antes explicado, se tiene que en este caso procedía el reintegro reclamado, en primer lugar, porque se desconoció la garantía de estabilidad prevista en el literal b) del artículo 30 de la convención colectiva de trabajo vigente en la entidad, documental citada en los cargos, en tanto el despido sólo le estaba permitido al I.D.R.D. con justa causa. Aunque si bien esta misma cláusula contempla en el literal c) que “El I.D.R.D. para dar por terminado un contrato de trabajo sin justa causa en forma unilateral, no hará uso del plazo presuntivo, y en su lugar aplicará la tabla indemnizatoria que a continuación se señala para los contratos a término indefinido (...)”, ocurre que el artículo 55 de la misma convención permite diferentes entendimientos, entre otros el asignado en la sentencia acusada, lo cual descarta el error de hecho. En efecto el segundo precepto convencional citado establece, lo siguiente:

“PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. En relación con la aplicación del régimen disciplinario; no producirá efecto alguno la sanción disciplinaria o la terminación unilateral del contrato de trabajo por causas disciplinarias, por violación del contrato, o el reglamento interno o al estatuto que haga sus veces, **cuando el despido sea sin justa causa**, o cuando aduciendo esta se pretermita el trámite previsto en la ley. En consecuencia, el trabajador tendrá derecho a que se anule la sanción o el despido y a que se restablezca en su derecho, mediante el pago de lo dejado de percibir por causa de la sanción, o se le reintegre en caso de despido; se le pagarán los salarios y prestaciones sociales, legales y convencionales,

con los incrementos causados dejados de percibir y a que se tengan para todos los efectos laborales como sin solución de continuidad en la relación contractual.” *(El texto resaltado es de la Sala)*

En situaciones semejantes, en la que el I.D.R.D. ha sido demandado, el problema planteado se ha definido de manera similar, así por ejemplo, la Sala concluyó en sentencia de 16 de marzo de 2010, radicada con el número 36745, lo siguiente:

“Del texto anterior surge claro que el despido no se puede imponer sin la observancia del régimen disciplinario, so pena de su nulidad, con la inmediata consecuencia para la demandada de reintegrar al trabajador, a pagarle lo dejado de percibir por causa del despido, más el pago de los salarios y prestaciones sociales convencionales y legales dejados de percibir y a que se tenga sin solución de continuidad la relación contractual.

“Así lo ha entendido esta Sala de la Corte, al estudiar cláusulas convencionales vigentes en el referido instituto, aunque anteriores a la que es materia del presente proceso, tienen idéntico contenido. En efecto, se dijo en la sentencia del 6 de diciembre de 1996, con radicación, lo siguiente:

“El texto convencional contempla dos hipótesis generadoras del reintegro originado en la ineficacia de la decisión del empleador: una, que no haya justa causa para el despido; y otra, que se invoque la justa causa pero se pretermita el trámite convencional previo al despido. La primera hipótesis es genérica, nada la limita, y por fuerza de la redacción debe comprender la no invocación de una justa causa y la invocación de un motivo que no tenga esa entidad. Invocar la insubsistencia del cargo de un trabajador sometido a un contrato de trabajo en el que es extraña tal figura corresponde en términos de la norma convencional, a que “el despido sea sin justa causa”, porque si el patrono acude ilegalmente a la insubsistencia con ello adopta una decisión unilateral y esta decisión, por sí sola, no es una justa causa. Además, dentro de las situaciones que la ley prevé como justa causa de despido, no se incluye la insubsistencia, lo cual es natural dado que corresponde, como se dijo, a una figura ajena a una relación de carácter contractual.” *(Rad. 9097 – 6 de diciembre de 1996).*

Así las cosas, procede declarar nulo el despido del demandante y ordenar su reintegro, con el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir.

En cuanto a la indexación de lo dejado de percibir, con sentencia complementaria de la CSJ SL, 2 ag. 2011, rad. 36745, la Sala rectificó el criterio anterior según el cual se estimaba que no era procedente la indexación de los salarios dejados de percibir, cuyo pago es consecuencia de un reintegro, para en su lugar fijar la nueva postura que actualmente impera y se reitera, consistente que en relación con este concepto también cabe la actualización para evitar una pérdida del poder adquisitivo de las sumas adeudadas. En esa oportunidad se adoctrinó:

(...) ese discernimiento ha sido revisado, pues el criterio jurídico que ahora orienta las decisiones de la Sala indica que, si a pesar de que se ordene su reajuste de conformidad con la ley o la convención colectiva, si sobre esos salarios dejados de percibir se presenta una pérdida del poder adquisitivo, tal situación debe ser judicialmente corregida, para actualizar su valor.

Y ello es así porque, desde antaño, se ha enfatizado sobre la procedencia de la indexación de las obligaciones laborales cuando éstas resultan reducidas por la pérdida del poder adquisitivo del dinero durante el transcurso del tiempo, como lo asentó en la sentencia de 31 de julio de 1991, radicación 4180, Gaceta Judicial, Tomo CCXIV, páginas 171 y 172, cuya parte pertinente es del siguiente tenor:

“Ha sido posición asumida por esta Sección de la Sala Laboral desde la sentencia del 18 de agosto de 1982, y últimamente, y por mayoría de sus miembros, también por la Sección Segunda, a partir de suya del 8 de abril próximo pasado, la de que por imperio de la justicia y la equidad debe reconocerse, en el campo del derecho laboral, la operancia del fenómeno jurídico conocido como corrección monetaria o indexación.

“Acercas del fundamento mismo de este fenómeno expresó esta Corporación el 31 de mayo de 1988 (Radicación número 2031):

“En conclusión, con base en los principios filosóficos del derecho que consagran los artículos 8º de la Ley 153 de 1887 y 19 del Código Sustantivo del Trabajo, los postulados que se han dejado analizados son aplicables al presente asunto, toda vez que no es justo que el trabajador soporte sobre sí todo el riesgo de la depreciación monetaria y que se le obligue a recibir un pago con moneda que evidentemente tiene un poder adquisitivo menor...” (G. J. CXCIV, 1ª parte, pág. 569).

“Y la Sección Segunda de esta Sala, en la sentencia a que arriba se hizo referencia, expresó sobre el particular:

“Sin lugar a dudas los textos legales mencionados (se refiere al art. 8º de la Ley 153 de 1887 y al 19 del Código Sustantivo del Trabajo), señalan las pautas para que frente a una situación concreta y objetiva y ante la ausencia de la norma exacta aplicable, se pueda acudir a otras disposiciones que regulen materias semejantes y a falta de ellas a las reglas generales del derecho. (...) De vieja data, la jurisprudencia de esta Sala ha preceptuado que es factible acudir por recepción a las normas del derecho común, si el punto no ha podido ser resuelto por analogía con las propias disposiciones laborales y se han agotado las demás fuentes del derecho del trabajo (casación, 25 de mayo de 1963, D. Del T., Vol. XXXVIII –números 223-223-, pág. 55). De aceptarse la posición contraria, o sea la propuesta por la censura, que las disposiciones acusadas sólo contienen declaraciones de carácter general y abstracto, sin ninguna otra posibilidad y que no sirven de soporte para resolver el caso litigioso, llegaríase a la conclusión simple de que frente a una controversia laboral y ante la ausencia de norma expresa no es procedente buscar su solución a través de otras u otras fuentes del derecho del trabajo. Si la ley laboral no consagra una norma positiva que regule el punto controvertido, el artículo 19 del código le enseña que debe hacerlo adoptando otras semejantes o similares dentro de las propias leyes sociales y si ello no es posible, ir más allá hasta los principios generales del derecho, que no se opongan a las primeras, respetando siempre el principio de equidad” (sentencia del 8 de abril de 1991, Radicación número 4087, aún no publicada en Gaceta Judicial. El primer paréntesis no es del texto)”.

Por manera que cuando ha transcurrido un tiempo más o menos prolongado que produzca el efecto de disminuir el valor real de las acreencias laborales

insolutas, de tal suerte que no tengan ellas, al momento de ser solucionadas, el mismo valor intrínseco que tenían cuando debió ser cumplida la obligación, resulta procedente su indexación.

Es por ello por lo que ese reajuste no implica variación de la moneda con que debe ser cubierta la respectiva obligación, sino la actualización de su valor, en forma tal que con la cantidad de signos monetarios colombianos de hoy se satisfagan las acreencias del trabajador en los mismos términos que cuando debieron pagarse.

La evolución del mecanismo de la indexación laboral ha permitido aplicarlo cuando se trata de acreencias laborales insatisfechas exigibles con anterioridad a la fecha de su solución, por ser indiscutible que si la justicia no acude a restablecer ese derecho, las consecuencias de la depreciación monetaria actúan de forma demoledora sobre la obligación social, permitiendo un enriquecimiento sin causa en el deudor.

Y en el caso de salarios y prestaciones sociales dejados de pagar entre la fecha de la desvinculación del trabajador y la de su reinstalación en el empleo, por decisión judicial, esto dijo la Corte en la sentencia de 23 de noviembre de 2010, radicación 33677, a la que pertenecen los siguientes párrafos:

“Esta Corporación en providencia de 5 de octubre de 1998, Radicación 11017, definió el tema que aquí se examina en los siguientes términos:

“Nuestro ordenamiento jurídico laboral, aún en vigencia de la Constitución de 1991, consagra la posibilidad del despido sin justa causa con el pago de la indemnización contemplada en el artículo 6º de la Ley 50 de 1990 que subrogó el artículo 8º del Decreto 2351 de 1965. Por eso cuando el artículo 25 establece la prohibición legal expresa de despedir sin justa causa comprobada a los trabajadores, desde que presentaron el pliego hasta que se resuelva el conflicto, el efecto no puede ser la indemnización, pues se estaría frente a la repetición del resultado previsto en la disposición consagrada en el artículo 8º, lo que resulta a todas luces impropio, por lo que debe interpretarse la norma de manera que produzca un resultado diferente, que corresponde al expresado anteriormente de no producir la decisión patronal el efecto natural de todo despido, aun injusto, que es la terminación del contrato. Esa situación, que bien

puede entenderse originada en la nulidad absoluta o en la ineficacia, que es la figura jurídica que se encuentra plasmada específicamente en diversas disposiciones de naturaleza laboral, supone la continuidad del vínculo contractual con todas sus consecuencias, lo que apareja el pago de los salarios dejados de percibir con fundamento en el artículo 140 C. S. T. debido a que la ausencia del servicio se origina en una determinación del empleador, con los aumentos y reajustes que se produzcan en el interregno, pago de salarios que se proyectará hasta que se presente la reinstalación física del trabajador a su cargo. También, consecencialmente y por la misma razón, se generarán los derechos prestaciones que la ley señala a cargo directamente del empleador y las obligaciones de éste frente a la Seguridad Social en relación con el trabajador correspondiente” (lo subrayado no pertenece al texto).

“Son suficientes las anteriores argumentaciones como consideraciones de instancia, por lo que habrá de revocarse la sentencia del a quo, en cuanto condenó a la demandada por la pretensión subsidiaria de la indemnización por despido sin justa causa, y en su lugar se ordenará la reinstalación del trabajador recurrente al cargo que desempeñaba al momento del retiro, con el consecuente pago de salarios y prestaciones sociales causados entre la fecha del despido y del reintegro, debidamente indexados de conformidad con la siguiente fórmula:

$$VA = VH \times \frac{IPC \text{ Final}}{IPC \text{ Inicial}}$$

De donde:

$$VA = IBL \text{ o valor actualizado}$$

VH = Valor histórico que corresponde al último salario promedio mes devengado.

IPC Final = Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad en la fecha de pensión.

IPC Inicial = Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad en la fecha de retiro o desvinculación del trabajador.”

Con lo dicho quedan resueltas las informidades del recurso de apelación interpuesto por el demandante contra

el fallo de primera instancia, que en cuanto a la súplica principal del reintegro impetrado, giró en torno a la supresión del cargo, el despido injusto y la consagración de un reintegro convencional.

En cuanto a las excepciones propuestas y por el resultado de la *litis*, se declara no probada la excepción de inexistencia de la obligación.

En consecuencia, se revocará el fallo del juzgado y en su lugar, se declarará que el despido de que fue objeto el demandante es nulo y, en consecuencia se ordenará el reintegro del actor al mismo cargo que desempeñaba al momento de su despido, o a otro de igual categoría y remuneración, y se le paguen indexados los salarios y prestaciones sociales legales y convencionales con sus respectivos incrementos, que sean compatibles con el reintegro, dejados de percibir desde el momento del despido hasta cuando se efectúe el reintegro. A su vez se autorizará al demandado para que descuente las sumas que le fueron canceladas al trabajador con ocasión del fenecimiento del contrato de trabajo, incluyendo la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo.

De las costas del recurso extraordinario no hay lugar a ellas por cuanto la acusación salió triunfante, no se causan en la alzada y las de primera instancia serán a cargo de la parte vencida que lo fue la demandada.

X. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CASA** la sentencia dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, el 31 de enero de 2007, en el proceso que **LUIS HERNÁN PACHÓN BERNAL** instauró en contra del **INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE I.D.R.D.**

En sede de instancia, se **REVOCA** el fallo de primer grado y en su lugar se **DECLARA** que el despido de que fue objeto el trabajador demandante es nulo, y en consecuencia se **CONDENA** a la entidad demandada a reintegrar al actor al mismo cargo que desempeñaba al momento de su despido, o a otro de igual categoría y remuneración, y a pagar indexados los salarios y prestaciones sociales legales y convencionales, con sus respectivos incrementos, que sean compatibles con el reintegro, dejados de percibir desde el momento del despido hasta cuando se efectúe el reintegro. A su vez se autoriza al demandado para que descuenta las sumas que le fueron canceladas al trabajador con ocasión del fenecimiento del contrato de trabajo, incluyendo la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo. Se **DECLARA** no probada la excepción de inexistencia de la obligación.

Costas como se indicó en la parte motiva.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al tribunal de origen.

RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO

Presidente de Sala

JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ

ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA

LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS

CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE