



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE NEIVA
SALA QUINTA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA LABORAL**

M.P. ÉDGAR ROBLES RAMÍREZ

Proceso: ORDINARIO LABORAL
Demandante: SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ
Demandado: EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P.
Radicación: 41001310500120160001701
Asunto: RESUELVE APELACIÓN DE SENTENCIA

Neiva, veintiséis (26) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Discutido y aprobado mediante Acta No. 009 del 26 de enero de 2021

1. ASUNTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandada respecto a la sentencia proferida el 14 de febrero de 2017 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Neiva (H).

2. ANTECEDENTES

2.1. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado a la jurisdicción el día 18 de diciembre de 2015, la señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ, a través de apoderado judicial, formuló demanda ordinaria laboral de primera instancia en contra de las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA, con el fin de que se declare que entre la actora y la empresa de servicios públicos domiciliarios existe una relación laboral a término indefinido, desde el 15 de enero de 2010, ya que al momento de la terminación unilateral del contrato de trabajo por parte de la referida entidad la demandante, el día 31 de diciembre de 2012, se encontraba afiliada a la agremiación sindical SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PÚBLICOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA Y EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. y, por tanto, es ineficaz, ilegal e injusta. Que se declare que las causas que motivaron la existencia del contrato de trabajo entre las partes aún subsisten y, en consecuencia, se ordene a la demandada proceder al reintegro de la trabajadora y pagar los salarios, prestaciones sociales, vacaciones, aportes al Sistema de Seguridad Social – cálculo actuarial- y demás derechos laborales dejados de percibir, desde que se le vedó la posibilidad de seguir laborando, hasta tanto se produzca el reintegro, de conformidad



con el régimen legal y constitucional aplicable. Que se condene a la demandada a pagar las sanciones o indemnizaciones de que trata el artículo 1 del Decreto 797 de 1949, ante la mora en el pago total de los emolumentos laborales causados a su favor y que se condene a la demandada, EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P., a pagarle los perjuicios ocasionados con la terminación intempestiva e ilegal de la relación laboral, en la modalidad de perjuicios morales subjetivados y daño a la vida de relación, todo debidamente indexado.

Subsidiariamente, solicitó que se reconozca que entre las partes existió una relación laboral del 15 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012; que el despido fue ilegal y sin justa causa y que la demandada adeuda a la actora los emolumentos laborales debidamente reliquidados; la indemnización de que trata el Decreto 797 de 1949; el cálculo actuarial de los aportes dejados de cotizar al Sistema General de Pensiones; así como los perjuicios morales y daño a la vida de relación en monto de 100 SMLMV, todo conforme al régimen legal y constitucional aplicable.

Fundamentó sus pretensiones en los siguientes **hechos**:

Que las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. fueron creadas por Acuerdo Municipal No. 25 del 17 de noviembre de 1959, como un establecimiento autónomo de orden municipal encargado de la dirección, administración y prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, plazas de mercado y alumbrado para la ciudad de Neiva, con patrimonio propio e independiente.

Que mediante Acuerdo Municipal No. 011 del 09 de marzo de 1987, las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P mutaron su naturaleza a empresa de servicios públicos.

Que por Decreto No. 286 del 04 de septiembre de 1997, las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P fue transformada en una empresa de servicios públicos de carácter oficial dotada con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, cuyo objeto es la prestación y/o administración de la operación de los servicios públicos domiciliarios, conforme a la Resolución No. 033 de 1993, *“Por medio de cual se adoptan los estatutos internos de las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P”*.

Que conforme al Acuerdo No. 3 del 23 de abril de 2012 del Concejo de Neiva, se otorgó al alcalde municipal la facultad de determinar la nueva estructura de la administración municipal sector central y descentralizado, expidiéndose, conforme a



ello, el Decreto 935 del 19 de octubre de 2012, “*Por el cual se establece la estructura interna de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P*”, según el cual la entidad demandada se somete al régimen laboral que corresponde a las empresas industriales y comerciales del Estado, contando entre su planta con trabajadores oficiales y empleados públicos.

Que el 15 de enero de 2010 se suscribió un contrato de trabajo a término indefinido entre las partes, en virtud del cual la actora asumió el cargo de Auxiliar Nivel 5 grado 16° adscrita al área de Tesorería, con una contraprestación mensual de \$1.154.074.00, cuya terminación se regiría por las disposiciones legales y convencionales, según se dispone en la cláusula sexta.

Que, durante la vigencia de la relación laboral y por medio de memorandos, fue trasladada a otras dependencias tales como el Área Financiera, el Grupo de Sistemas y División de Facturación, percibiendo como último salario la suma de \$1.358.608.00.

Que se afilió al SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PÚBLICOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA –SINTRAEPN, desde el 27 de enero de 2011, según acta No. 07 emitida por la agremiación sindical, por lo que, a la fecha de terminación del contrato de trabajo, gozaba de los beneficios convencionales, así como de las prerrogativas establecidas en la Ley 6 de 1945 y el Decreto 2127 de la misma anualidad.

Que, mediante Comunicado No. 015212 del 18 de diciembre de 2012, notificado en la misma fecha, el gerente General de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P, ingeniero AURELIO NAVARRO CUÉLLAR, le informó que en virtud del proceso de modernización y reorganización administrativa, se autorizó un plan de retiro voluntario para trabajadores oficiales que estuvieren entre los 0 y 10 años de servicio, informándole posteriormente, mediante Comunicación del 28 de diciembre de 2012, que se daba por terminado su contrato de trabajo conforme al artículo 51 del Decreto 2127 de 1945 y la cláusula 6 del contrato de trabajo, atendiendo el Estatuto Técnico de Fortalecimiento Institucional desarrollado conforme al Contrato 075 de 2012, a través del cual se sustenta conceptual y técnicamente la determinación de la estructura organizacional interna de la entidad, la modificación de los estatutos y la determinación de la planta de personal, reconociéndole la correspondiente indemnización, de conformidad con el régimen legal y convencional, materializándose la decisión el día 31 de diciembre de 2012.

Que en la misma fecha se emitió la Resolución No. 717, donde se le reconoció un monto a pagar de \$98.779.654.00, por concepto de prestaciones sociales, indemnización convencional y plazo presuntivo.

Que el 03 de enero de 2013 solicitó el reintegro a la empresa, argumentando que la terminación del contrato de trabajo adolece de sustentación legal y está en contra de los acuerdos convencionales que rigen las relaciones obrero–patronales de la institución tales como el oficio con radicación 8467 del 07 de diciembre de 2012, enviado por la junta directiva de la organización sindical y el acta de concertación suscrita entre EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P y SINTRAEPN.

Que el 10 de enero de la referida anualidad formuló recurso de reposición en contra de la Resolución 717 de 2012 solicitando el pago de salarios, reliquidación de prestaciones sociales legales y convencionales, indemnización y plazo presuntivo, peticionando, además, se indicaran las fórmulas empleadas y los detalles de los valores liquidados en el acto administrativo, recurso que adicionó el día 14 del mismo mes y año.

Que la petición de reintegro le fue denegada y el recurso de reposición parcialmente atendido, ordenando a la Subgerencia Administrativa y Financiera revisar y confrontar la fecha de pago de los derechos económicos reconocidos para que a través de la Tesorería – Pagaduría se hicieran los ajustes correspondientes en nómina especial, sin que hasta el momento se haya realizado la reliquidación.

Que de las convenciones colectivas celebradas entre la empresa y el sindicato actualmente se encuentran vigentes la decimonovena, vigesimotercera y vigesimosexta, estableciendo la primera de las mencionadas una cláusula de estabilidad laboral de conformidad con la cual en caso de despido injusto el trabajador debe ser reintegrado al cargo, con el pago de salarios dejados de percibir.

Que la vigésimo tercera convención colectiva de trabajo, para eventos de retiro voluntario indemnizado establece que, en caso de reestructuración total o parcial de la planta de personal, la empresa se compromete a establecer planes de retiro tomando como punto de partida para la indemnización el artículo 6 de la Ley 50 de 1990, más el 50%.



Que la vigesimosexta convención colectiva de trabajo regula lo referente a las bonificaciones e indemnizaciones por retiro y las reglas aplicables al proceso de retiro y los efectos que conlleva la inobservancia de las garantías laborales, precisando que cualquier determinación pretermitiendo la cláusula (trece), carece de validez.

Que durante el proceso de reestructuración la entidad demandada implementó un “Plan de Retiro Voluntario y Compensado”, basado en principios de publicidad y concertación, que fueron desatendidos por las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. al despedirla, pues, dicho plan se aplicaría a los trabajadores que manifestaran su consentimiento y voluntad expresa de acogerse al mismo, existiendo libertad para postularse de manera libre, autónoma y voluntaria.

Que el Plan de Retiro Voluntario nunca fue socializado con los trabajadores sino únicamente con los directivos a consecuencia de lo cual, en su implementación, se sacrificaron 18 trabajadores oficiales para crear más cargos de asesores e incrementar su salario.

Que el cargo de auxiliar nivel 5 grado 16 que desempeñaba no fue suprimido de la planta de personal, siendo actualmente desempeñado por personal vinculado a través del contrato de suministro de trabajadores celebrado entre la demandada y Staf Mission Temporal Ltda., empresa de servicios temporales.

Que con la terminación unilateral del contrato de trabajo se le causaron ingentes perjuicios que deben ser resarcidos.

2.2. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Oportunamente la parte opositora replicó el libelo genitor del proceso admitiendo la existencia de la relación laboral entre las partes, los extremos temporales, el cargo desempeñado y la afiliación de la demandante al sindicato SINTRAEPN. Igualmente, admitió lo referente al despido sin justa causa, la solicitud de reintegro y los recursos formulados contra la Resolución 712 de 2012. Respecto de la terminación del contrato de trabajo precisó que obedeció al “Proceso de Fortalecimiento y Modernización Institucional” implementado en las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA en el año 2012, conforme al cual el cargo de la demandante y sus funciones fueron suprimidos por los actos administrativos expedidos por la



junta directiva en atención a los estudios de consultoría entregados por la “Fundación Creamos Colombia”.

Adujo que con los referidos actos administrativos –que gozan de presunción de legalidad- se materializaron los objetivos pretendidos en el plan de modernización, al punto que es posible demostrar que desde el 01 de enero de 2013 hasta la fecha, la empresa ha tenido una vertiginosa recuperación económica, pasando de una situación deficitaria a arrojar resultados de rentabilidad, tal como lo demuestra el informe “Avances de la Reestructuración de EPN durante 2013”, emanado de la subgerencia administrativa.

Precisó que el Ministerio de Trabajo tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este tema, llegando a la conclusión de que no se han desconocido las convenciones colectivas pactadas entre EPN y SINTRAEPN con ocasión del proceso de modernización y reorganización institucional y que dio lugar a la terminación de los contratos de trabajo, ordenando la referida cartera ministerial el archivo de las quejas formuladas por la agremiación sindical, al verificar que no se presentaba violación alguna de normas convencionales (Resoluciones 0432 del 29 de mayo de 2013 y 0112 del 27 de marzo de 2014).

Con fundamento en conceptos del Consejo de Estado – Sala de Consulta y servicio Civil (Concepto 1379 del 04 de octubre de 2001) y providencias de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral (radicación 22139 del 02 de septiembre de 2004, radicación 21106 del 01 de abril de 2008, radicación 51167 del 29 de mayo de 2013, radicación 30149 del 22 de enero de 2008), precisó que la supresión de empleos en procesos de reestructuración de entidades del Estado, aunque no obedecen a una justa causa, sí se fundamentan en una causa legal que amerita no el reintegro del trabajador, sino la indemnización convencional.

Como fundamentos de derecho hizo alusión a temas tales como la terminación del contrato de trabajo con ocasión de procesos de reorganización institucional y la prevalencia del interés general en dichos procesos. Finalmente, como excepciones de mérito formuló las que denominó “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN” y “GENÉRICA”.



3. SENTENCIA APELADA

En sesión de audiencia celebrada el 14 de febrero de 2017, el juez de primer grado resolvió denegar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la parte actora tras concluir que la terminación del contrato de trabajo que vinculó a las partes entre el 15 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2012, finalizó por supresión del cargo dentro del proceso de reestructuración de las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA ESP.

Para fundamentar su fallo precisó el a quo que en el caso concreto de la señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ no se está frente a un despido sin justa causa por parte de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA ESP, habida consideración que el rompimiento del vínculo laboral se dio por razones legales, conforme a las previsiones del artículo 41 del Decreto 2127 de 1945, la cláusula sexta del contrato de trabajo y con fundamento en el proceso de reestructuración afrontado por la entidad demandada durante el año 2012; agregando que en sentencia del 29 de mayo de 2013, radicado 51167, la Sala de Casación Laboral precisó la diferencia que existe entre despido con justa causa y despido autorizado legalmente, indicando que el caso de marras se inscribe dentro de este segundo evento, donde la terminación del vínculo laboral obedeció a razones de interés general al reestructurarse la planta de personal la entidad pública por orden del Concejo Municipal, debido a problemas y excesos en la cantidad de trabajadores, detectados por la Contraloría General de la Republica.

Adujo que, de conformidad con el estudio técnico que obra en el expediente, contratado conforme al Acuerdo 002 de 2012, se concluyó que existía incremento prestacional y salarial inusitado en la empresa, duplicidad de funciones y otras irregularidades, sugiriéndose hacer un rediseño de los procesos y procedimientos para reducir costos de operación, congelar la planta de personal y suprimir cargos que quedaren vacantes.

Precisó que, contrario a lo señalado por los testigos (dirigentes sindicales), las pruebas demuestran que el estudio técnico sí fue socializado con la agremiación sindical a fin de ponerles en conocimiento los problemas financieros de la empresa, expidiéndose, posteriormente, la Resolución 683 de 2012 mediante la cual se implementó el *Plan de Retiro Voluntario y Compensado* que fue aceptado por los dirigentes sindicales.



Más adelante señaló que los testigos confirmaron que las funciones que cumplía la demandante son actualmente desempeñadas por una persona que hacía parte de la planta de personal de la empresa, es decir, que no fue reemplazada la plaza que ocupaba la señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ.

Resaltó que el procedimiento de reestructuración de entes públicos está consagrado en la Ley 443 de 1998, lo que se traduce en que la terminación del contrato de la demandante constituye un despido con amparo legal, que se produjo en procura del interés general. Con lo anterior, concluyó el fallador que la situación fáctica bajo análisis no encuadra dentro de los presupuestos de la cláusula convencional con fundamento en la cual se pretende el reintegro, por no tratarse de un despido sin justa causa (art. 4 de la XIX Convención Colectiva de trabajo).

De otro lado, citando la sentencia T-661 de 2011 y jurisprudencia de la Sala de Casación laboral, como las sentencias con radicaciones 21940 del 18 de junio 2004, 21562 del 30 abril de 2004, 10157 del 02 de septiembre de 1997 y 21109 del 04 marzo 2004, expuso que cuando hay una supresión de un cargo en una entidad de derecho público no es viable el reintegro del trabajador, puesto que el interés general prima sobre el interés particular y sería un contrasentido que la Constitución autorizase a la administración para suprimir y fusionar cargos en aras de la eficiencia y mejoramiento del ente público y el juez ordenara un reintegro a un cargo que no existe, añadiendo que, pese a haber normas convencionales que establezcan estabilidad laboral frente a tales casos, debe primar el interés general, tornándose inaplicables dichas normas -como es el caso del artículo 4 de la convención colectiva XIX- y quedando el trabajador con la única opción de la indemnización, tal como se le reconoció a la demandante.

En cuanto a las pretensiones subsidiarias referentes a la reliquidación de prestaciones sociales, señaló que, a folio 193, se evidencia un pago por tales conceptos por valor de \$8.606.70 1.00, omitiendo el apoderado de la parte actora precisar el yerro cometido en tal liquidación o aportar un parámetro para confrontar la misma, quedando impedido el juzgado para definir si se le adeuda o no a la actora valor alguno por tales derechos.

Por último, en cuanto a los perjuicios deprecados en la demanda, adujo el juez que no obra ningún medio de prueba en el plenario que permita establecer cuáles perjuicios padeció la demandante que deban ser resarcidos de forma adicional a la indemnización por despido que le fue cancelada.

4. RECURSO DE APELACIÓN

Parte demandante

El apoderado de la parte actora manifestó su inconformidad con el fallo que resolvió la primera instancia indicando que, aunque el juez se plegó a su propio precedente decidiendo el asunto conforme lo ha hecho en casos anteriores, el litigio en cuestión –a su parecer- presenta pruebas diferentes a las allegadas en los procesos delanteros que sobre el mismo tema ha resuelto el juzgado. Señaló que la sentencia de primer grado se fundamentó en los actos administrativos emitidos por la administración pública dentro del proceso de reestructuración administrativa de EPN y aplicó antecedentes jurisprudenciales que, en su criterio, no son aplicables al caso particular por tener presupuestos fácticos disímiles. Según el censor, el despacho desatendió los argumentos planteados en los alegatos de conclusión, donde se le interrogó si en el caso bajo examen, aplican los principios constitucionales consagrados en los artículos 25, 39 y 53 y los tratados internacionales ratificados por Colombia, conforme al artículo 93 superior.

Argumentó el recurrente que el a quo no abordó el estudio de toda la prueba documental por cuanto los estudios técnicos realizados por la “Fundación Creamos Colombia” establecen la aplicación obligatoria de las disposiciones convencionales, las cuales fueron desconocidas en el proceso de reestructuración que adelantó la demandada, tal como lo dejaron sentado los testigos, quienes, contrario a lo dicho en el fallo, no señalaron que se les haya permitido socializar el “Plan de Retiro Voluntario”.

Precisó que en el fallo glosado no se analizó con detenimiento y de manera conjunta el material probatorio recaudado, ya que si bien es cierto el proceso de reestructuración tenía como objetivo una reforma financiera porque la empresa no era sostenible económicamente, no es menos cierto que el estudio técnico que hizo la comparación entre la nómina que se suprimiría y la nueva planta de personal que quedaría no evidencia ninguna modificación en términos económicos ya que se aumentaron los cargos y los salarios de los directivos en detrimento de los cargos de los trabajadores oficiales.

En criterio del apelante, las normas convencionales fueron violentadas en el proceso de reestructuración de las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA, pues, aunque dicho proceso se amparó en disposiciones legales en pro del interés general, lo cierto es



que eso quedó desvirtuado al verificarse que en la empresa existe una nómina paralela con la que se pretenden desconocer los derechos de la parte débil de la relación laboral.

Puso de presente el recurrente que el juez de primer grado no analizó lo atinente a la Ley 790 de 2002, que contempla la obligación de que en los procesos de reestructuración se proteja a los discapacitados, las personas próximas a pensionarse y a los trabajadores cabeza de familia, como es la demandante, señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ, añadiendo que no existe, además, imposibilidad de reintegro porque el cargo de auxiliar grado 5, aún subsiste al interior de la empresa.

Como anotación final precisó que, en cuanto al pago de los derechos cuya reliquidación se pretende, la misma debe ser concedida de manera subsidiaria, habida consideración que no aparece en el plenario prueba documental que acredite que a la demandante se le pagaron los emolumentos laborales correspondientes a los días 29, 30 y 31 de diciembre de 2012, toda vez que la liquidación visible a folio 193 contenida en la Resolución No. 717 de 2012, data del 28 de diciembre de la referida anualidad y, por lo tanto, los valores que allí aparecen corresponden a los días laborados entre el 15 de enero de 2010 y el 28 de diciembre de 2012.

5. ALEGACIONES DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 24 de julio de 2020 se ordenó imprimir al presente asunto el trámite previsto en el artículo 15 del Decreto Legislativo 806 de 2020, corriendo traslado inicialmente a la parte apelante y posteriormente a los demás interesados, habiendo el recurrente presentado sus alegaciones dentro del término legal.

Parte actora:

Manifestó el apoderado de la parte actora que incurrió el juez de primer grado en una interpretación errónea y una formulación inadecuada del problema jurídico a resolver en la presente litis, por cuanto no se discute que el despido de la trabajadora se haya producido en el marco de un proceso legal de reorganización y reestructuración de la entidad pública demandada sino si la desvinculación de la demandante es eficaz en tanto la demandada no cumplió con la cláusula convencional que determinaba que era obligación de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA ESP adelantar un proceso de concertación con los trabajadores del sindicato.

En criterio del recurrente el juez abordó equivocadamente el asunto sometido a su escrutinio al realizar análisis relativos a la diferencia entre despido justo y despido legal, pues, según señala, *“lo que se pretendió desde un inicio no fue el análisis de la naturaleza del despido, sino si era dable desconocer normas convencionales pactadas entre EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA S.A. E.S.P. y los trabajadores del sindicato, razón por la cual se considera que los precedentes jurisprudenciales citados por el a quo resultan impropios para los hechos materialmente fuente de discusión”*.

Un segundo argumento que sustentó el descontento del apoderado actor tiene que ver con la presunta falta de apreciación de las convenciones colectivas de trabajo, las cuales -según alega- fueron pretermitidas por el juzgador de instancia al no hacer un análisis sobre su validez y valor probatorio en el marco del proceso de reestructuración, aseverando que, si tales normas son *“birladas”*, ello implicaría el desconocimiento de principios constitucionales como el de favorabilidad.

Admitió el profesional del derecho que el juez laboral no es el competente para juzgar la legalidad de los actos administrativos que ordenaron realizar el proceso de reestructuración, pero -aclara-, ello no es excusa para que el fallador haya desconocido el alcance probatorio de las convenciones colectivas de trabajo, especialmente la cláusula séptima de la vigesimotercera convención que regula lo referente al *“Plan de Retiro Voluntario”*. Según alegó, la empleadora desatendió la obligación convencional que tenía con sus trabajadores de adelantar un proceso de concertación para el retiro, hecho que tampoco fue bien valorado por el juez ya que, contrariando lo indicado por las declaraciones testimoniales, el fallador concluyó que el proceso de reestructuración cumplió con todas las garantías del debido proceso.

Indicó el censor que *“la materia de discusión o foco de argumentación del a quo debió enderezarse a la indagación en lo que respecta a si hubo cabal cumplimiento a las normas contenidas en dichas convenciones colectivas o si, por el contrario, las mismas debe ser desconocidas por mandato legal en el proceso de reestructuración administrativa, toda vez que sobre dicho tópico pendía la validez del despido y, por tanto, de la misma procedencia y prosperidad de la pretensión de reintegro”*. Añadió que la supuesta tensión que se presentó en este asunto entre el interés general y el interés particular es un *“subterfugio”*, pues, al haberse desconocido las obligaciones convencionales de concertación y conciliación, lo que se produjo fue una colisión entre principios fundamentales que ameritan un *“Test de Proporcionalidad”*.

Para finalizar con los reparos, pasó el recurrente a referirse a la pretensión subsidiaria de reliquidación de salarios y prestaciones sociales que también fue despachada desfavorablemente por el a quo, aduciendo que, si se declaró la existencia de una relación laboral entre las partes hasta el 31 de diciembre de 2012, consecuencialmente, también debió ordenarse la reliquidación de los emolumentos laborales cancelados a la trabajadora, incluyendo los días 29, 30 y 31, por cuanto la Resolución No. 717 de 2012, mediante la cual se reconocieron los derechos laborales a la demandante, señaló como data de terminación del contrato de trabajo el día 28 de diciembre de 2012.

6. CONSIDERACIONES

6.1. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a los argumentos expuestos en el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte actora, corresponde a esta colegiatura determinar si dentro del proceso de reestructuración adelantado por las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. en el año 2012 se desconocieron normas de naturaleza convencional y, de ser así, si ello conlleva la ineficacia del despido de la demandante, SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ. De manera subsidiaria, deberá la Sala dilucidar si debe ordenarse la reliquidación de salarios y prestaciones sociales a favor de la actora, incluyendo, para el efecto, los días 29, 30 y 31 de diciembre de 2012, y, en caso afirmativo, si deviene procedente imponer condena por sanción moratoria.

6.2. RESPUESTA AL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO

Sea lo primero señalar que no existe controversia en este asunto respecto a la existencia de una relación laboral entre las partes, en virtud de la cual la actora se desempeñó al servicio de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. como trabajadora oficial en el cargo de auxiliar nivel 5 grado 16, desde el 15 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012; que la terminación del contrato de trabajo sin justa causa se dio a instancias de la empleadora en razón a un proceso de reestructuración y modernización de la entidad pública demandada; que las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. tienen convención colectiva de trabajo con SINTRAEPN la cual estaba vigente y era la aplicable a la actora al estar afiliada al sindicato para cuando ocurrieron los hechos.

Partiendo, entonces, de los hechos anteriores, pasa la Sala a analizar los problemas jurídicos planteados en el recurso de alzada:

DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE EPN, EL DESPIDO SIN JUSTA CAUSA Y LA CONVENCION COLECTIVA DE TRABAJO

Revisando la prueba documental allegada al plenario se evidencia que a folios 81-83, 264 – 266, 343 – 345 y 500 – 502, reposa copia del contrato de trabajo suscrito entre las partes y a folios 204 y 504 se visualiza la carta de terminación del contrato de trabajo remitida por la entidad demandada a la señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ, fechada el 28 de enero de 2012 y recibida el día 31 de diciembre de la misma anualidad. Precisa la misiva que la relación laboral se da por finalizada de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2127 de 1945¹ - es decir, sin justa causa- y atendiendo el *“Estudio Técnico de Fortalecimiento Institucional y demás productos elaborados por la Fundación Creamos Colombia en desarrollo del contrato 075 de 2012, a través de los cuales se sustenta conceptual y técnicamente la determinación de la estructura organizacional interna de la entidad, la modificación de los estatutos y la determinación de la planta de personal, así como los principios orientadores de las actuaciones administrativas, la efectividad del servicio público, las necesidades del servicio, la prevalencia del interés general (...) eficiencia y racionalidad de la gestión pública (...). Todo lo anterior, con el más escrupuloso respeto de los derechos de los trabajadores –reconocidos por la ley y las convenciones colectivas pactadas (...).”*

Ahora bien, no se discute por el apelante que, en efecto, el despido de la trabajadora obedeció a los motivos que se exponen en la carta de terminación, amén de que la prueba documental demuestra con suficiencia que dicho proceso de reestructuración y modernización de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. sí se llevó a cabo en el año 2012. Ciertamente, en el expediente obran los documentos que así lo demuestran, tales como:

- Acuerdo 003 del 23 de abril de 2012, expedido por el Concejo Municipal de Neiva, mediante el cual se le conceden facultades temporales al alcalde para determinar la nueva estructura de la administración municipal, en el sector

¹ **ARTÍCULO 51.** Derogado por el Decreto 1083 de 2015. Fuera de los casos a que se refieren los artículos 16, 47, 48, 49 y 50, la terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del patrono, dará derecho al trabajador a reclamar los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplirse el plazo pactado o presuntivo, además de la indemnización de perjuicios a que haya lugar.

central y descentralizado, contemplando en el numeral TERCERO la posibilidad de efectuar “*retiro, incorporación o nombramiento de personal*”, atendiendo el correspondiente estudio técnico económico (fl. 368-370, 546-548 y 672-675);

- Extracto del estudio técnico elaborado por la “Fundación Creamos Colombia”: análisis financiero de EPN, (fl. 549-565), conforme al cual se propone una reducción de los gastos de personal y un recorte de la planta mediante la supresión de cargos, pasando de 216 servidores en 2012 a 185 en 2013 (fl. 561);
- Propuesta Plan de Retiro Voluntario – Contrato 075 del mes de septiembre de 2012, donde se precisa a quiénes va dirigido el plan (trabajadores oficiales), cuáles son los requisitos para acogerse al mismo y el monto de las compensaciones ofrecidas, entre otros (fl. 372-386).
- Acta de Reunión de Junta Directiva de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. del 07 de diciembre de 2012, donde se discutió y se autorizó al gerente de la entidad para contratar un empréstito por más de cuatro mil millones de pesos para implementar el Plan de Retiro Voluntario o de indemnizaciones laborales dentro del Plan de Reorganización Administrativa; se aprobaron los proyectos de los nuevos estatutos y se aprobó el proyecto de Acuerdo para modificar la planta de personal.
- Acuerdo No. 001 del 09 de diciembre de 2012, expedido por la entidad demandada, “Por el cual se reforman los estatutos internos de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P.” (fl. 522-539).
- Acuerdo No. 002 del 09 de diciembre de 2012, expedido por EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P., mediante el cual se modifica la planta de personal de la entidad y se suprimen varios cargos, entre ellos el ocupado por la demandante, esto es, un (1) cargo de auxiliar nivel 5 grado 16° conforme al artículo 4, y, según el artículo 8, otros dos (2) cargos del mismo nivel y grado, una vez se surtan los efectos de pensión (fl. 540-545).
- Contrato de Empréstito Interno y Pignoración de Rentas No. 014112 celebrado entre INFIHUILA y EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA el 12 de diciembre de 2012 por más de cuatro mil millones de pesos, “con destino Plan de Retiro Voluntario e indemnizaciones laborales dentro del plan de fortalecimiento institucional y modernización administrativa” (fl. 615 a 617).
- Resolución No. 683 del 14 de diciembre de 2012 del EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P., “Por la cual se implementa y ofrece un Plan de Retiro Voluntario a los trabajadores Oficiales de E.P.N. y se adoptan otras decisiones (fl. 387-396, 622-631).

- Acta No. 036 del 14 de diciembre de 2012 del Concejo Municipal de Neiva, donde se verifica la discusión y aprobación de un traslado presupuestal en EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. (fl. 620-621).
- Resolución 687 del 14 de diciembre de 2012 de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P., “*Por la cual se adicionan unos recursos y se hacen unos traslados en el presupuesto de Ingresos – Gastos e inversión para la vigencia fiscal 2012 de Empresas Públicas de Neiva E.S.P. EICE*”, a fin de cubrir los gastos del empréstito contraído con INFIHUILA para la implementación del Plan de Retiro Voluntario dentro del plan de reorganización administrativa de la entidad (fl. 507- 512).

Los actos administrativo y demás documentos referidos dan cuenta cierta de que en el año 2012, previo al despido de la demandante, se adelantaron los trámites pertinentes en la administración municipal para llevar a cabo el proceso de reorganización y modernización institucional al interior de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P., documentos que no fueron tachados por las partes al interior del proceso y que, en todo caso -como lo admite el censor en sus alegatos de segunda instancia- no son susceptibles de ser analizados en cuanto a su validez en este escenario, dado que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y la competencia para dicho estudio reposa en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa.

Siendo así las cosas, es claro -como ya se dijo- que el despido de la señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ no se dio por causas diferentes a las necesidades del servicio en atención al proceso de reorganización y modernización que adelantó la entidad pública demandada en el año 2012, por lo que resulta pertinente revisar la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral al abordar temas como el presente. En sentencia SL5052-2014, Radicación 45075 de abril 9 de 2014², la Corporación precisó:

“En cuanto a los demás argumentos planteados en los cargos, esto es, que la supresión y liquidación de la entidad constituían una justa causa de despido por devenir de facultades constitucionales y legales, es de señalar que la jurisprudencia reiterada de esta Sala de Casación Laboral, ha explicado que, pese a ser legal el despido de trabajadores oficiales por la clausura o liquidación de una entidad estatal, esa calificación no implica que la desvinculación del trabajador esté amparada en una justa causa, pues tal motivo no está contemplado dentro de las causales establecidas por el Decreto 2127 de 1945, artículo 48, como “justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo”; sin que exista razón que amerite variar este criterio.”

² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Laboral, sentencia SL5052-2014, Radicación 45075 de abril 9 de 2014. M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve.

Al respecto, resulta pertinente recordar la sentencia de casación de la CSJ SL, 2 sep. 2004, rad. 22139, en la que se sostuvo:

Ciertamente el tema de la supresión de cargos con ocasión de la denominada modernización del Estado, como lo acota la parte replicante, ha sido definido por la Corte en el sentido de considerar que la desvinculación contractual del trabajador puede ser legal pero no constituye justa causa. Así se encuentra dicho:

Frente a lo anterior, se tiene que no obstante que el ad quem admitió que el contrato de trabajo que unió a las partes finalizó 'por una causa legal' y que 'no es justa causa', concluyó que, dadas las condiciones sui géneris creadas por la señalada disposición transitoria de la Constitución y las normas que la desarrollan, no debían aplicarse en este caso los preceptos legales y convencionales reguladores de la desvinculación sin justa causa.

Sobre esta forma de finalización del vínculo contractual laboral, ya ha tenido oportunidad la Corte de manifestarse al examinar otros casos análogos, para cuya definición ha memorado innumerables pronunciamientos en los cuales ha hecho clara diferenciación entre el despido autorizado legalmente y el despido con justa causa, haciendo ver 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, en tratándose del trabajador oficial, las que establecen los artículos 16, 48 y 49 del Decreto 2127 de 1945 y no otras, porque a los demás modos de terminación del contrato de trabajo no les da la ley esa forma de denominación.

Como en los casos anteriores debe la Sala advertir, según lo que viene de expresarse, que cuando se hace referencia al despido sin causa justa, no se excluye al que opera por decisión unilateral del empleador con autorización legal, distinto al previsto por una de 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 1945 establece los modos de finalización del vínculo laboral, y para el sub examine los decretos 2138 de 1992 y 619 de 1993 permitieron la supresión del cargo y consiguiente desvinculación, únicamente constituyen justa causa, como ya se expresó, las consagradas en los artículos 16, 48 y 49 del mismo Decreto 2127, aludidas también en el literal g) del citado artículo 47.

Ya la Corte, en procesos similares, ha interpretado que el propósito, entre otros, del artículo transitorio 20 de la Constitución Nacional, es el de reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta del orden nacional, pero ello no significa que la normatividad producida para ese efecto haya derogado, para los trabajadores vinculados a la correspondiente actividad económica, el régimen común de indemnizaciones laborales dentro del cual se encuentra, incluso, la pensión proporcional de jubilación. Vale decir que, en cuanto hace con la Caja Agraria, los decretos ejecutivos 2138 del 30 de diciembre de 1992 y 0619 del 30 de marzo de 1993, este último aprobatorio de los acuerdos 895 y 896 del 29 de diciembre de 1992 y 10 de febrero de 1993, respectivamente, emanados de la asamblea general de accionistas de la mencionada entidad, no obstan para que se apliquen la indemnización convencional prevista para el caso de terminación del contrato de trabajo por decisión unilateral de la empleadora, sin justa causa, ni la pensión sanción también consagrada legalmente para la misma eventualidad, con más de diez años de servicio.

Y en la sentencia de la CSJ SL, 1º abr. 2008, rad. 21106, se puntualizó:

En diferentes oportunidades la Corte ha establecido la clara diferencia que existe entre el despido autorizado legalmente y, el despido con justa causa, en la medida en que no siempre el primero obedece a uno de esos motivos específicos que, en el orden de la justicia, sirven de fundamento de la extinción unilateral del contrato y que se denominan “justas causas”, como, para el caso del trabajador oficial, son las que establecen los artículos 16, 48, y 49 del Decreto 2127 de 1945, y para el particular el artículo 62, subrogado por el artículo 7º del Decreto 2351 de 1965, pues a los demás modos de terminación del contrato de trabajo no les da la ley esa especial denominación.

Así las cosas, el despido sin causa justa, no necesariamente excluye al que 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”.

Conforme a lo anterior, fácil es deducir, en el asunto bajo examen, aunque se trató de un despido legal el mismo no estuvo precedido de una justa causa, y es por ello que a la demandante le asistía el derecho a recibir la correspondiente indemnización en los términos establecidos en la convención colectiva de trabajo que regulaba las relaciones obrero-patronales entre las EMPRESAS PÚBLICAS DE HUILA E.S.P. y sus trabajadores.

En efecto, al revisar el texto de la XXIII convención colectiva de trabajo se evidencia que su cláusula séptima (7º) establece que, en caso de reestructuración total o parcial de la empresa, esta se compromete a implementar planes de retiro para sus trabajadores, tomando como punto de partida para la indemnización lo establecido en el artículo 6 de la Ley 50 de 1990 más el 50% (fl. 50-54, 305-308, 439-441). Del mismo modo, el texto de la XXVI convención, en su cláusula decimotercera (13º), referente a las bonificaciones o indemnizaciones por retiro, se remite a la cláusula séptima (7º) de la convención XXIII, agregando que, para quienes pudieren resultar afectados con la tabla de indemnizaciones, se les aplicaría el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 constitucional (fl. 23-26, 38-44, 309-313, 446-450).

Es por ello que la entidad demandada, atendiendo las normas convencionales, procedió a reconocerle a la señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ el valor de \$89.588.982.00, por concepto de indemnización por despido sin justa causa, mediante la Resolución No. 717 de 2012 (fl. 323, 505), monto que al no haber sido discutido por las partes en el desarrollo del proceso, se entiende adecuado a los lineamientos convencionales.

Ahora bien, se duele la parte actora de que en el proceso de reestructuración y modernización adoptado por las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. en el año



2012 se desconocieron los compromisos pactados por las partes en la convención colectiva de trabajo, pues, en su criterio, no era posible en virtud de los acuerdos colectivos, desvincular trabajadores sin que mediara la debida socialización del Plan de Retiro Voluntario y la manifestación expresa de los mismos de retirarse de la empresa, optando por acogerse a tal opción.

Respecto de este asunto, cabe anotar que al examinar la XIX Convención Colectiva de Trabajo de 1989 (fl. 27-37, 295-304, 426-433), en su cláusula cuarta (4°), señala que:

“(...)

Si un trabajador fuere destituido sin justa causa y este hecho se declare por juez del trabajo o autoridad a quien se le atribuya la competencia para ello, se le reintegrará al cargo que venía desempeñando y se le pagará el salario asignado que haya dejado de percibir, si no hubiere recibido sueldo o remuneración de carácter oficial en ese periodo”.

Por su parte, la XXIII Convención Colectiva de Trabajo, en su cláusula quinta (5°), mantiene la vigencia de la cláusula de estabilidad laboral antes aludida y agrega la obligación de la empleadora de aplicar el principio de favorabilidad y la protección especial al trabajador.

Del mismo modo, el párrafo de la cláusula decimotercera (13°) de la XXVI Convención Colectiva de Trabajo, evidencia que el patrono y los trabajadores pactaron lo siguiente:

“(...) siempre que se pretenda retirar personal de la entidad, esta decisión será concertada con la Junta Directiva del Sindicato; cualquier determinación pretermitiendo esta cláusula carece de validez”.

Finalmente, la cláusula quinta (5°) de la XXXII Convención Colectiva de Trabajo de 2006 (fl. 70-78) preceptúa que:

“Las Empresas Públicas de Neiva E.S.P. se comprometen a no dar aplicación a reformas laborales, leyes, decretos, acuerdos u otras decisiones que se susciten y que desmejoren a sus trabajadores en sus condiciones de trabajo”.

Analizando las normas convencionales en mención se desprende que, tal como lo plantea el apoderado de la parte actora, las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre las partes prohibían el despido de los trabajadores sin mediar una justa causa requiriendo, en cualquier caso, de una decisión concertada entre la empresa y la junta directiva del sindicato.

Conforme a lo anterior y tomando en consideración lo dicho líneas atrás, referente a que en este caso se presentó un despido legal, pero sin justa causa, pudiera pensarse que hay lugar a conceder el pretendido reintegro; sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional al estudiar casos análogos al presente ha planteado que en eventos de reestructuración de entidades públicas puede presentarse desvinculación de trabajadores sindicalizados sin que ello implique una vulneración al derechos de asociación y libertad sindical. En sentencia T- 711 de 2001³, dijo:

“De otro lado, en la medida en que la reestructuración de las entidades públicas se refleja en la supresión de cargos, es factible que tal decisión signifique el retiro del servicio de empleados que pertenezcan al sindicato. Aunque no existe, por principio, relación de causalidad entre los procesos de reestructuración y la vulneración del derecho de asociación sindical, tal presunción puede desvirtuarse por parte de los interesados, para lo cual no será suficiente con señalar el número de afiliados al sindicato que fueron retirados del servicio. Corresponde a los interesados demostrar la mala fe del empleador al realizar el despido masivo de los trabajadores,[12] en tanto es improcedente la vulneración de derechos en los eventos en que se produce una desvinculación razonable de trabajadores sindicalizados.[13] Incluso podría presentarse el evento en que el sindicato sea disuelto como consecuencia de la reestructuración de una entidad pública, sin que ello compruebe que la decisión de la administración obedeció a conductas tendientes a vulnerar el derecho de asociación sindical.

(...)

Las estructuras administrativas no son inmodificables en cuanto atienden a dinámicas que imponen cambios que les permita cumplir de una mejor manera los principios, fines y funciones del Estado y de la administración, entre los cuales sobresalen los principios de eficacia y economía (C.P. art. 209) para consolidar el Estado al servicio de la comunidad y la administración al servicio de los intereses generales (C.P. arts. 2º y 209). Cuando se lleve a cabo un proceso de reestructuración, bien puede implicar el retiro del servicio de empleados sindicalizados, con lo cual no se establece relación de causalidad ineludible entre la modificación de la planta de personal y la vulneración de los derechos de asociación sindical y de libertad de asociación sindical”.

Por su parte, la Sala de Casación Laboral ha planteado que en los casos de reestructuración de entidades públicas prevalece el interés general sobre el interés particular y que las normas contractuales, e incluso convencionales, deben ceder ante las necesidades del servicio y los fines esenciales del Estado, siempre que la supresión de los cargos esté debidamente fundamentada en estudios técnicos:

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-711 del 10 de julio de 2001. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

“También, el alto Tribunal se encargó de estudiar la causa que originó el despido, y estableció que los actos de la administración, tendientes a modificar, ajustar o disminuir la planta de personal, sin estudios que comprueben la necesidad de la decisión, no es suficiente para que el interés público prime sobre los derechos colectivos de estabilidad laboral. Así se expresó en la sentencia CSJ SL, 16 sep. 2008, rad. 33004:

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 él, ejerciten o no acciones que los hagan inanes.

Por ésta 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 financiera⁴. (Subrayado fuera del texto original).

⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Laboral. Sentencia SL332-2018 Radicación N.º 45553 del trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018), M.P. Santander Rafael Brito Cuadrado.

Del mismo modo, en sentencia 21940 del 18 de junio de 2004, dijo la Corporación

“(...) frente al tema que el recurrente pone a consideración de la Sala, relacionado con la aplicabilidad de la estabilidad convencional de un trabajador a quien se le ha suprimido el cargo, la Corporación en jurisprudencia diferente a la acogida por el ad quem ha definido la prelación de las normas especiales que en desarrollo de mandatos constitucionales permiten esa supresión del empleo con la consecuente desvinculación del servidor, sobre las disposiciones legales o convencionales que establecen su estabilidad, siendo pertinente traer a colación lo sostenido por la Corte en proveído del 17 de julio de 1998 radicado 10779, cuyo criterio fue reiterado en sentencia reciente del 30 de abril de 2004 con radicación 21562, donde se dijo:

“(...) Independientemente de los defectos de orden técnico que acumula el cargo, debe precisarse que no le asiste razón a los impugnantes en los argumentos que presentan para demostrarlo, pues, como acertadamente lo pone de presente la réplica, en cuanto guardan una estrecha vinculación con los fines esenciales del Estado, las disposiciones dictadas en relación con su estructura, organización y desarrollo de sus funciones, así como las de las entidades territoriales en que se divide, además de tener un indiscutible carácter de normas de derecho público, deben entenderse promulgadas en interés general, razón por la cual predominan sobre las que únicamente atienden al interés individual, de conformidad con el claro postulado expresado en el artículo 58 de la Constitución Política.

Fuera de lo anterior, no tendría ningún sentido que, por un lado, en desarrollo de facultades constitucionales y por medio de actos jurídicos que se hallan plenamente vigentes se ordenase la reestructuración de una entidad territorial y la supresión de cargos, y que, por otro lado, mediante una decisión judicial, se determine el restablecimiento de los contratos de trabajo terminados al amparo de esa autorización, pues esa decisión, además de causar traumatismos de orden administrativo y de no ser viable por sustracción de materia por no existir ya físicamente los empleos, implicaría un desconocimiento de esas precisas facultades constitucionales, cuyo ejercicio en ningún caso puede ser suspendido, ni mucho menos supeditado a determinadas eventualidades que surjan de las relaciones laborales existentes con quienes presten sus servicios a las entidades cuya reestructuración haya sido legalmente ordenada.

Es por esa razón que en los casos de conflicto entre las normas laborales legales o convencionales que garantizan la estabilidad en el empleo y las especiales que en desarrollo de mandatos constitucionales permiten la supresión del empleo que ocupaba un trabajador y su consiguiente desvinculación, la jurisprudencia laboral ha dado prelación al régimen especial. (Resalta la Sala)

(...)

Desde luego el texto del artículo 20 transitorio de la Constitución Política no dice expresamente, que suspende o elimina el derecho a la estabilidad absoluta que garantizaban las convenciones colectivas con el reintegro en los casos de despido sin justa causa en el sector oficial. Pero, si la reseñada norma autorizó al Ejecutivo para suprimir entidades, es claro que si en una de las afectadas operaba normativamente una convención colectiva

consagradoria del derecho al reintegro, la convención tuvo que ceder su espacio frente al necesario y consecuente retiro del servicio de algunos funcionarios y dentro de ellos, beneficiarios de esa convención. Naturalmente, previó la indemnización para los servidores que resultaran afectados, más no con la posibilidad jurídica del reintegro, pues dar semejante alcance al artículo 20 transitorio suponía involucrar una contradicción y una previsión inocua del Constituyente”. (Negritas dentro del texto original).

Siguiendo, entonces, la autorizada jurisprudencia de las altas Cortes fácil es llegar a la conclusión que no erró el juez a quo al señalar que las estipulaciones convencionales que establecían la estabilidad laboral de la trabajadora tenían que ceder ante la necesidad de la entidad pública de adecuarse a las nuevas necesidades a fin de optimizar la prestación de los servicios públicos, pues, tales necesidades fueron puestas de presente en el estudio técnico elaborado por la “Fundación Creamos Colombia” que reveló la necesidad de reestructurar la planta de personal de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P.⁵, pasando de 216 servidores en 2012 a 185 en 2013, para reducir los gastos de personal⁶, hecho que conllevó a que las cláusulas convencionales que establecían la ineficacia del despido sin justa causa perdieran obligatoriedad al enfrentarse a requerimientos de interés general.

Significa lo anterior que ninguna violación hubo de los derechos fundamentales de la señora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ, pues, la determinación de la entidad empleadora de suprimir tres de los cinco⁷ cargos de auxiliar nivel 5 grado 16° no fue arbitraria, sino que obedeció a la necesidad de dar cabal cumplimiento a los fines esenciales del Estado, para lo cual se requirió la reestructuración de la planta de personal de EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P., de conformidad con un estudio técnico realizado por la fundación antes aludida. En palabras más concretas, sí era posible desconocer normas convencionales en este caso para dar paso a la reorganización empresarial de la entidad demandada porque, como lo dijo la Corte, **“en los casos de conflicto entre las normas laborales legales o convencionales que garantizan la estabilidad en el empleo y las especiales que en desarrollo de mandatos constitucionales permiten la supresión del empleo que ocupaba un trabajador y su consiguiente desvinculación, la jurisprudencia laboral ha dado prelación al régimen especial”**.

⁵ Ver Extracto del Estudio Técnico elaborado por la Fundación Creamos Colombia: Análisis financiero EPN 549 a 563.

⁶ Extracto del estudio técnico elaborado por la Fundación Creamos Colombia: análisis financiero de EPN, (fl. 549-565).

⁷ Ver folio 319, y Resolución No. 002 de 212, artículos 4 y 8, folio 541, 543.



Ahora bien, conviene señalar que contrario a lo indicado por el apoderado de la parte demandante, el proceso de reestructuración y modernización sí fue socializado con los trabajadores de la empresa y con los directivos de la asociación sindical SINTRAEPN, tal como lo demuestra con suficiencia la prueba documental.

Ciertamente, a folio 322, reposa en el expediente la carta dirigida a la demandante, recibida el 18 de diciembre de 2012, mediante la cual se le puso en conocimiento la implementación del Plan de Retiro Voluntario para trabajadores que se encontraran en el rango de 0 a 10 años de servicios y se le indicó que para mayor información se dirigiera a la Subgerencia Administrativa y Financiera o a la organización sindical.

A folio 397, reposa documento de citación a la reunión programada para el 18 de octubre de 2012, cuyo tema fue la “REFORMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE EPN” con el objetivo de “SOCIALIZACIÓN REFORMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE EPN AL SINDICATO DE TRABAJADORES DE EPN, el cual aparece suscrito, entre otros, por OSCAR SOTO CASTILLO, fiscal de agremiación sindical y observándose a folios 407 a 414 el acta de la celebración de la reunión donde se analizó la situación financiera de la empresa y la necesidad de reducir la nómina de la entidad.

A folio 398 se evidencia una circular del 22 de octubre de 2012 expedida por la gerencia de EPN mediante la cual se convocó a toda la planta de personal a una reunión en el Hotel Sulicam para el viernes 26 de octubre para socializar el diagnóstico financiero y administrativo de la entidad, la cual fue llevada a cabo en la fecha indicada, según se verifica en el acta obrante a folios 399 a 403, tocándose varios asuntos referentes a los gastos asociados a la nómina de las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P., la reforma de la planta de personal y concediéndose el uso de la palabra al presidente del sindicato y a los voceros de los trabajadores para que esbozaran sus apreciaciones.

A folio 404 reposa citación dirigida al presidente del sindicato SINTRAEPN para tratar el tema de la reestructuración administrativa de EPN el 11 de diciembre de 2012 en la Hostería Matamundo, verificándose a folios 405 y 406 la constancia de asistencia a la indicada reunión de los miembros de SINTRAEPN.

A folios 421 y 422 se allega ACTA DE CONCERTACIÓN ENTRE EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. Y SINTRAEPN, donde se anota que con ocasión del proceso de modernización y reorganización administrativa llevado a cabo en la



entidad, las partes acordaron priorizar, entre las diferentes recomendaciones del estudio técnico elaborado por la “Fundación Creamos Colombia” la implementación del Plan de Retiro Voluntario Compensado para los trabajadores oficiales que tuvieran entre 0 y 10 años de servicios a la entidad, el cual se encuentra debidamente suscrito por los directivos de EPN y por el presidente, el secretario y el encargado de educación de SINTRAEPN.

Evidencian las probanzas aludidas que no le asiste razón al apoderado de la parte recurrente cuando plantea que la reestructuración de la planta de personal de EPN y el Plan de Retiro Voluntario no fueron debidamente socializados con los trabajadores y sus representantes, pues, la prueba documental revela -contrario a lo dicho por los testigos - que la entidad extendió citaciones y en varias reuniones llevadas a cabo entre octubre y diciembre del año 2012 expuso a sus servidores el tema de la situación financiera de la empresa y la necesidad de reestructurar la planta de personal acrecentada en los últimos años, llegando, incluso, a una concertación con el sindicato de priorizar entre las diferentes recomendaciones del estudio técnico elaborado por la “Fundación Creamos Colombia”, la implementación de un Plan de Retiro Voluntario Compensado para los trabajadores oficiales que tuvieran entre 0 y 10 años de servicios a la entidad.

Ahora, pese a la difusión que hizo EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P del Plan de Retiro Voluntario Compensado y el cual puso en conocimiento de la trabajadora SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ el 18 de diciembre de 2012, solo un trabajador de nombre HÉCTOR ORLANDO VARGAS VÁSQUEZ se acogió voluntariamente al mismo mediante acuerdo conciliatorio celebrado el 28 de diciembre de 2012, según se verifica a folios 567 a 569 del expediente. Aunque el señor ARMANDO MORA GARNICA dijo que otros trabajadores habían manifestado su voluntad de acceder al Plan de Retiro Voluntario, precisó que fueron personas que laboraban como conductores, agregando que no tuvo conocimiento si otros servidores que se desempeñaban en el mismo cargo de la demandante mostraron interés en el retiro concertado.

En este orden de ideas, ante la falta de acogida que tuvo el referido plan, no fue posible llevar a cabo la reestructuración y modernización de la entidad por esta vía, viéndose la empresa de servicios públicos demandada conminada a adoptar otras decisiones tales como los despidos sin justa con el pago de las indemnizaciones establecidas convencionalmente, para hacer efectivo el recorte de la nómina que exigía el estudio técnico.

Bajo estas condiciones considera la Sala que el proceso de reestructuración de EPN sí fue socializado y concertado con el sindicato y los trabajadores y que sí se dio prioridad al Plan de Retiro Voluntario Compensado, pero al no tener la acogida suficiente por el personal, la entidad se vio obligada a poner por encima el interés general sobre el interés particular, como lo exigen los principios constitucionales. La falta de voluntad de los trabajadores oficiales para retirarse voluntariamente de la empresa con el pago de una indemnización no podía constituirse en un escollo insuperable para la modernización de la entidad y paralizara los avances y mejoras que requería la prestación del servicio público, de manera que fue menester que EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. diera por terminados los contratos de trabajo sin justa causa aunque ello estuviera proscrito por la convención colectiva de trabajo, pues, se reitera, ante la colisión de intereses particulares e intereses públicos, deben prevalecer los segundos.

Otra acotación que en este caso conviene hacer es que en ninguna parte de la demanda la parte actora puso en conocimiento que fuera madre cabeza de familia o tuviera una situación particular que obligara a la entidad a dispensarle un tratamiento especial en el marco del proceso de reestructuración como lo hizo, verbi gratia, con los trabajadores que estaban próximos a pensionarse⁸, este fue un tema que no se debatió ni se acreditó al interior del proceso y que solamente fue esbozado por el apoderado al momento de interponer su recurso de alzada, por lo que ningún examen merece el asunto en esta instancia.

Corolario de lo anterior, para dar respuesta al problema jurídico principal aquí planteado, ha de concluirse que en el proceso de reestructuración y modernización adelantado por las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA E.S.P. en el año 2012 aunque se inaplicaron las normas convencionales que establecían la prohibición de dar por terminado el vínculo contractual sin justa causa, ello no conlleva la ineficacia del despido de la demandante, SONIA ROCÍO ÁVILA MUÑOZ, habida consideración que, en primer lugar, se atendieron los lineamientos convencionales atinentes al reconocimiento y pago de las indemnizaciones, así como las relativas a los procesos de concertación con el sindicato y, en segundo lugar, porque el fundamento de la desvinculación de la demandante estriba en razones de interés general, debiendo esta Colegiatura, en consecuencia, respaldar la decisión en tales términos adoptada por el juez de instancia.

⁸ Acuerdo No. 002 del 09 de diciembre de 2012, artículo 8. Folios 5540 a 545.



DE LA RELIQUIDACIÓN DE SALARIOS Y PRESTACIONES

Ahora bien, lo que hace relación al segundo tema objeto de este pronunciamiento, es decir, la reliquidación de salarios y prestaciones sociales para incluir los días 29, 30 y 31 de diciembre de 2012, igualmente encuentra esta magistratura que no hay lugar a la prosperidad de tales pedimentos por las razones que a continuación se exponen:

Para sustentar la pretensión el abogado de la parte actora alega que la Resolución No. 717 de 2012 mediante la cual se hizo la liquidación final de salarios, prestaciones e indemnizaciones de la demandante indica que el contrato de trabajo se dio por terminado mediante oficio fechado el 28 de diciembre de 2012 y que, en consecuencia, los valores reconocidos fueron calculados hasta la referida fecha. Al revisar el acto administrativo visible a folio 323 se constata que efectivamente señala lo dicho por la parte actora y al revisar la carta de terminación de la relación laboral, obrante a folio 204, se evidencia que la misma data del 28 de diciembre de 2012. Sin embargo, contrario a lo afirmado por el demandante, el hecho de que la carta de terminación haya sido elaborada en la fecha indicada no significa necesariamente que hasta ese día se liquidaron y pagaron los emolumentos laborales, pues, si se revisa con atención la misiva es claro que esta fue notificada el 31 de diciembre de 2012 y conforme a las certificaciones laborales allegadas al expediente a folios 225, 255-260, 321 y 342, la actora laboró hasta el 31 de diciembre de 2012, lo que significa que la prueba valorada en su conjunto apunta a que la relación laboral, y por tanto la liquidación final de salarios y prestaciones sociales, tuvieron como fecha límite el día 31 de diciembre de 2012.

No resulta de recibo para la sala el argumento del censor en el sentido de que si la entidad pública elaboró la carta de terminación el día 28 de diciembre de 2012 es porque hasta esa fecha liquidó las prestaciones sociales de la trabajadora porque, en su criterio, no podía anticiparse a liquidar tres días que aún no habían sido efectivamente laborados, pues, nada impide que la administración haga este tipo de liquidaciones de nómina y de emolumentos laborales con algunos días de antelación a fin de que llegado el día de pago este pueda llevarse a cabo sin traumatismos; si las entidades tuvieran que esperar hasta el último día de cada mes para realizar las liquidaciones de salarios y/o prestaciones, los pagos se extenderían hasta varios días del mes siguiente incurriendo en una mora en el pago de los derechos laborales de sus servidores.



Además, tal como lo anotó el juez de instancia, la parte demandante no presentó argumentos con debida sustentación probatoria al momento de formular esta pretensión y tampoco lo hizo al momento de interponer el recurso de apelación; ni siquiera estableció cual es la diferencia que existe entre la liquidación efectuada por la entidad y la que, en su criterio, debió haberse realizado, simplemente hace conjeturas y suposiciones relacionadas con la fecha de elaboración de la carta de terminación que, en manera alguna, pueden servir de fundamento para una pretensión encaminada a obtener una reliquidación de salarios y prestaciones sociales. Es por lo anterior que también respecto de este asunto esta colegiatura respaldará la decisión del juez de primer grado que denegó la pretensión subsidiaria.

Bajo los derroteros anteriores, la Sala confirmará en su integridad el fallo objeto de apelación.

7. COSTAS

Tomando en consideración la improsperidad de la alzada, se impondrá condena en costas a cargo de la parte demandante. Las agencias en derecho se fijarán en la oportunidad procesal pertinente.

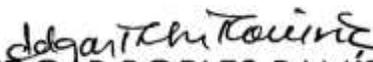
En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Neiva, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

8. RESUELVE

PRIMERO. - CONFIRMAR en su integridad el fallo apelado, conforme a lo motivado.

SEGUNDO. – CONDENAR en costas a la parte demandante.

NOTIFÍQUESE


EDGAR ROBLES RAMÍREZ



Sent. M.P. Edgar Robles Ramírez.- Rad. 2016-00017-01

Ana Ligia Noriega
ANA LIGIA CAMACHO NORIEGA

LUZ DARY ORTEGA ORTIZ
LUZ DARY ORTEGA ORTIZ