



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Relatoria Sala de Casación Laboral

RELEVANTE

SALA DE CASACIÓN LABORAL

M. PONENTE	: IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ
NÚMERO DE PROCESO	: 72983
NÚMERO DE PROVIDENCIA	: SL2241-2021
PROCEDENCIA	: Tribunal Superior Sala de Descongestión Laboral de Medellín
CLASE DE ACTUACIÓN	: RECURSO DE CASACIÓN
TIPO DE PROVIDENCIA	: SENTENCIA
FECHA	: 28/04/2021
DECISIÓN	: NO CASA
FUENTE FORMAL	: Ley 65 de 1946 art. 1 / Decreto 1160 de 1947 / Decreto 3135 de 1968 / Ley 344 de 1996 art. 13

ASUNTO:

El demandante solicita a la jurisdicción ordinaria laboral que declare ineficaz el traslado del régimen de cesantías a que él se acogió en la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada-Metro de Medellín Ltda., así como, la bonificación que recibió, la liquidación de las cesantías causadas hasta el 30 de junio de 2004 y las posteriores que se consignaron en el Fondo de Cesantías

En consecuencia, se ordene a la demandada liquidar y pagar las cesantías con base en el régimen de retroactividad del que era beneficiario, durante todo el tiempo que duro la relación laboral.

Señaló que la empresa propuso a los servidores que estaban en el régimen de retroactividad de cesantías que se acogieran al de liquidación anual previsto en la Ley 344 de 1996, a cambio, de una bonificación en dinero.

La accionada se opuso a las pretensiones, como argumentos de excepción expuso que aunque el Gobierno Nacional carece de potestad para promover el cambio del régimen de cesantías mediante el pago de incentivos, dicha actuación no es inconstitucional, agregó que su actuación se realizó bajo el postulado de la buena fe.

PROBLEMA JURÍDICO:

La Corte debe elucidar si el Tribunal incurrió en un yerro al considerar que

el cambio de régimen de liquidación de las cesantías que el actor efectuó es válido y si la acción para demandar la ineficacia de dicho acuerdo está prescrita.

TEMA: LABORAL INDIVIDUAL DE SERVIDORES PÚBLICOS » TRABAJADORES OFICIALES » PRESTACIONES SOCIALES » AUXILIO DE CESANTÍA - A partir de la vigencia del Decreto 3118 de 1968, se inicia el desmonte del sistema de liquidación retroactiva del auxilio de cesantía y la instauración de la liquidación anualizada de dicha prestación social, que para los trabajadores del sector oficial se consolida por medio de la Ley 344 de 1996

Tesis:

«Es oportuno señalar inicialmente que si bien el Tribunal definió la controversia a partir de analizar si en este asunto existió o no objeto ilícito en el acto jurídico celebrado entre las partes para concertar el cambio de régimen de cesantías, esto tendría relación con los requisitos de validez del acto (artículo 1502 del Código Civil).

Ahora, el demandante alegó su ineficacia con base en que dicho juez desconoció una especie de prohibición legal que a su juicio se deriva de la sentencia CC C-428-1997.

Pues bien, para la Sala esta inconsistencia terminológica es intrascendente pues, en todo caso, el enfoque que el ad quem empleó en su decisión se centró en determinar si tal providencia constitucional comprometió la eficacia del acto jurídico demandado.

En efecto, al respecto, estimó que: (i) el inciso final del artículo 13 de la Ley 344 de 1996 fue declarado inexecutable porque el ejecutivo no podía tener una autorización indeterminada para cumplir funciones que le competen al legislativo, mas no prohibió que las entidades estatales pudieran ofrecer incentivos para que sus trabajadores se acogieran al nuevo régimen de cesantías, y (ii) los empleadores tanto del sector privado como público pueden hacer ofertas a sus trabajadores para negociar derechos laborales que no tengan el carácter de irrenunciables, siempre que aquellos estén libres de vicios por engaño, fuerza o dolo, los que a su vez, pueden ser aceptados o no por sus empleados.

A juicio de la Sala, tal razonamiento jurídico no es desacertado, por las razones que se explican a continuación:

El sistema retroactivo de las cesantías se incorporó para el caso de los servidores públicos -entre ellos trabajadores oficiales-, a través del artículo 1.º de la Ley 65 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947. No obstante, la expedición del Decreto 3135 (sic) de 1968 buscó reemplazar dicho régimen e

instituir la liquidación anual de la referida prestación social, lo cual solo se vino a consolidar para los trabajadores del sector oficial por medio de la Ley 344 de 1996.

Al respecto, en la sentencia CSJ SL17487-2015 la Corporación señaló que a partir de la vigencia del Decreto 3118 de 1968 se procedió en el sector público al desmante del sistema de liquidación retroactiva del auxilio de cesantía y a la instauración o consolidación de la liquidación anualizada de las mismas. Así, para el 2004, fecha en que el recurrente aceptó el cambio de régimen que le ofreció su empleador, estaba previsto en nuestro ordenamiento jurídico el sistema de liquidación anual de las cesantías en el sector oficial, normativa que constituye el mínimo de derechos y garantías consagrado en favor de los servidores públicos en cuanto a tal prestación».

LABORAL INDIVIDUAL DE SERVIDORES PÚBLICOS » TRABAJADORES OFICIALES » PRESTACIONES SOCIALES » AUXILIO DE CESANTÍA - El traslado de régimen de cesantías no es ineficaz, dado que las partes pueden celebrar acuerdos en el marco de una relación laboral subordinada entre un trabajador oficial y una empresa industrial y comercial del Estado para hacerlo a cambio de un incentivo económico, máxime si el acuerdo no afecta los derechos adquiridos, mínimos o irrenunciables del trabajador, ello no va en contravía de la sentencia C-428-1997

Tesis:

«[...] es oportuno precisar que el artículo 13 de la Ley 344 de 1996 en su texto original era del siguiente tenor:

"Artículo 13. Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;

b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo.

El Gobierno Nacional podrá establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la presente Ley tengan régimen de cesantías con retroactividad, se acojan a lo dispuesto en el presente artículo".

El último inciso subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-428-1997. Al respecto indicó el alto Tribunal:

"Se cambió, pues, por el legislador -que era quien podía hacerlo- el sistema que se hallaba en vigor, y a ello se procedió con el propósito definido de disminuir o atemperar el gasto público, pero no aparece por tales razones violado precepto constitucional alguno, en cuanto no se afectaron los derechos adquiridos de los trabajadores (la norma surte efectos hacia el futuro); no se rompió la unidad de materia exigida por la Carta; no se vulneró el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política; no se sustituyó al Gobierno en el ejercicio de una función que fuera propia de él y, por el contrario, se circunscribió el Congreso a establecer reglas propias de su competencia.

El inciso final de la norma examinada autoriza al Gobierno para establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la ley tenían régimen de cesantías con retroactividad se acojan al nuevo sistema.

Esta parte del precepto es abiertamente inconstitucional, toda vez que representa una autorización indeterminada, tanto desde el punto de vista material como desde el temporal, para que el Ejecutivo cumpla una función indudablemente legislativa.

En efecto, corresponde al Congreso de la República de manera exclusiva establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (art. 150, numeral 11, C.P.)

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345 C.P.)

Según el artículo 347 de la Constitución, el proyecto de ley de apropiaciones que se lleva a la aprobación del Congreso deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

Si el Gobierno, a partir de la norma examinada, puede establecer incentivos para los trabajadores estatales con el objeto de que, aun contra su conveniencia económica derivada de la forma de liquidación de cesantías que se les viene aplicando, se acojan al nuevo, tendrá que incurrir el Estado en los gastos correspondientes a esos estímulos. El Ejecutivo sería el encargado de fijarlos cuantitativa y cualitativamente, sin límites -pues la norma no los fija- y sin término, en evidente transgresión a lo establecido constitucionalmente".

Y sobre tal determinación, el ad quem manifestó que dicha disposición se eliminó del ordenamiento jurídico “porque el ejecutivo no puede tener una autorización indeterminada para cumplir con funciones que le competen al legislativo”, mas no porque fuera contraria a los principios protectores de los derechos laborales, de modo que las entidades del Estado y las empresas sociales, industriales y comerciales del Estado estaban facultadas legalmente para formular y provocar a sus trabajadores el cambio de régimen de cesantías a cambio de un incentivo.

La Sala estima que la interpretación que realizó el ad quem respecto del entendimiento de la sentencia CC C-428-1997 no es contraria al ordenamiento jurídico y, por el contrario es acertada, pues en efecto, la Corte Constitucional consideró que la norma referida era inexecutable porque le permitía al Gobierno ejercer, sin límite alguno, tanto desde el punto de vista material como desde el temporal, una potestad reservada al legislador, cual es la de fijar los gastos de la administración, cuando ello es una función propia del órgano legislativo.

Pero lo anterior ninguna incidencia tiene en lo que ocurrió en este asunto, en el que las partes acordaron en el marco de una relación laboral subordinada entre un trabajador oficial y una empresa industrial y comercial del Estado, el traslado de régimen de cesantías a cambio de un incentivo económico, además que tal pacto no afectó los derechos adquiridos, mínimos o irrenunciables del trabajador pues solo versó sobre las cesantías futuras -según no se discute en casación- que, por no haberse causado, constituían una simple expectativa susceptible de negociación.

Además es dable señalar que si bien el nuevo régimen de cesantías anualizado solo aplicaría para las relaciones laborales que nacieran con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996, tal y como lo ha precisado la Sala (CSJ SL17487-2015) -que no era el caso del actor pues quedó establecido el vínculo contractual inició el 1.º de diciembre de 1995-, nada se opone a que el trabajador manifieste su voluntad libre y consciente de beneficiarse del nuevo régimen anualizado de liquidación de cesantía. Menos aún, se reitera, cuando en este caso no se afectaron los derechos causados hasta la celebración del acto, no se alteró el derecho mínimo a que tal prestación se calcule conforme a la norma vigente y por su suscripción recibió un incentivo económico.

Téngase en cuenta que la misma sentencia CC C-428-1997 legitimó la posibilidad de que el trabajador manifestara de manera libre y voluntaria acogerse a un nuevo régimen de cesantías, caso en el cual era dable mutar de la liquidación retroactiva a la anual, tal y como ocurrió en el sub lite y no es objeto de controversia. Así lo expuso esa corporación:

"En otras palabras, con la salvedad hecha sobre beneficios incontrovertibles para los trabajadores, los cambios que contemple la nueva legislación únicamente pueden hacerse obligatorios para las relaciones laborales futuras, es decir, las que se entablen después de haber entrado aquélla en pleno vigor, y, en consecuencia, excepto el caso de anuencia expresa y enteramente voluntaria del trabajador afectado, no es admisible cobijar bajo las nuevas disposiciones las situaciones jurídicas nacidas a partir de vínculos de trabajo que se venían ejecutando al producirse la reforma. Respecto de ellas, el único que puede optar por incorporarse al régimen posterior, pudiendo permanecer en el antiguo, es el empleado, libre de toda coacción externa y bajo el supuesto de su mejor conveniencia". (Subraya la Sala)».

Ahora, en este punto debe destacarse que la jurisprudencia del trabajo ha reconocido que la ineficacia es una institución que "ha tenido un desarrollo vertiginoso en las legislaciones tutelares o caracterizadas por la protección a ciertos grupos vulnerables, o que, por distintas razones, se encuentran en un plano desigual frente a su contratante", de ahí que el Estado intervenga para "salvaguardar la autonomía de las personas, reducir el desequilibrio negocial o evitar abusos de las posiciones dominantes de grupos económicos" (CSJ SL1688-2019).

Bajo esa perspectiva, la Corporación ha sido cuidadosa al resolver los casos en los que se debate la existencia de un hecho que afecta la eficacia de un acto jurídico, bien sea porque falta uno de sus requisitos estructurales o esenciales, adolezca de defectos o vicios que lo invaliden, la misma ley concreta una circunstancia que lo vuelve ineficaz o se desconozcan los derechos mínimos de los trabajadores -el artículo 13 del Código Sustantivo del Trabajo establece que "no produce efecto alguno cualquier estipulación que afecte o desconozca" el mínimo de derechos laborales- (CSJ SL1688-2019).

Sin embargo, en el asunto que se examina ninguna de tales circunstancias se acreditó, pues se reitera, el hecho que se haya excluido del orden jurídico la facultad del Gobierno Nacional para establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar en los servidores públicos el cambio de régimen de cesantías, no significa que deba concluirse una prohibición de concertar un traslado al respecto por parte de las entidades del Estado, si así no está contemplado legalmente, no se desconocen los derechos mínimos de los trabajadores y tampoco fue tal consideración la razón neural que conllevó la declaratoria de inconstitucionalidad parcial en la referida sentencia C-428-1997.

De hecho, ante la ausencia de disposición legal que establezca una prohibición expresa que impida a los servidores públicos cambiarse de régimen de cesantía, la Sala no advierte que al respecto deba establecerse una diferenciación con los trabajadores del sector privado, tal y como lo sugirió el Tribunal».

LABORAL INDIVIDUAL DE SERVIDORES PÚBLICOS » TRABAJADORES OFICIALES » PRESTACIONES SOCIALES » AUXILIO DE CESANTÍA - Si bien el nuevo régimen de cesantías anualizado solo aplica para las relaciones laborales que nacen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 344 de 1996, es posible que el trabajador manifieste de manera libre y voluntaria acogerse al nuevo régimen, caso en el cual es dable mutar de la liquidación retroactiva del auxilio de cesantías a la anual

LABORAL INDIVIDUAL DE SERVIDORES PÚBLICOS » TRABAJADORES OFICIALES » PRESTACIONES SOCIALES » AUXILIO DE CESANTÍA - Ante la ausencia de disposición legal que establezca una prohibición expresa que impida a los servidores públicos cambiarse de régimen de cesantía, no debe establecerse una diferenciación con los trabajadores del sector privado

PROCEDIMIENTO LABORAL » PRINCIPIOS » PRINCIPIO DE LA BUENA FE » TEORÍA DEL ACTO PROPIO - El respeto a los actos propios implica que tanto el trabajador como el patrono deben observar en sus relaciones jurídicas un comportamiento consecuente y coherente, es decir, en su trato y en sus relaciones, conforme al reconocimiento que hace el uno del otro como ser capaz de planificar su futuro, bien pueden crearse expectativas razonables recíprocamente, las que en manera alguna pueden ser frustradas por cambios intempestivos e incompatibles en la conducta

Tesis:

«[...]», debe destacarse que uno de los matices de la buena fe que debe regir en los contratos laborales -artículo 83 de la Constitución Política-, lo es el respeto a los actos propios, lo que implica que tanto el trabajador como el patrono deban observar en sus relaciones jurídicas un comportamiento consecuente y coherente. Es decir, en su trato y en sus relaciones, conforme al reconocimiento que hace el uno del otro como ser capaz de planificar su futuro, bien pueden crearse expectativas razonables recíprocamente, las que en manera alguna pueden ser frustradas por cambios intempestivos e incompatibles en la conducta (CSJ SL5469-2014).

Conforme lo expuesto, para la Sala el Tribunal no cometió la transgresión jurídica que le endilga la censura al considerar que el acuerdo en comento debía reputarse válido».

PROCEDIMIENTO LABORAL » PRESCRIPCIÓN - Las acciones judiciales encaminadas a que se compruebe la manera cómo ocurrió un hecho o se

reconozca un estado jurídico, son imprescriptibles, no así los derechos de crédito y obligaciones que dimanen de esa declaración

Tesis:

«Ahora, en relación con el reparo relativo a que el juez de alzada se equivocó al concluir que la acción para demandar la ineficacia prescribió, debe señalarse que en efecto aquel se equivocó en este punto dado que la jurisprudencia de la Corporación ha considerado que “la acción para obtener la decisión judicial declarativa de que un hecho ocurrió de una determinada manera jamás se extingue por prescripción”. Lo anterior porque no es “aceptable sostener que el sistema legal cierre la posibilidad jurídica de que judicialmente se reconozca después de cierto tiempo la existencia de un hecho del cual dependan consecuencias legales” (CSJ SL 8397, 5 jul. 1996, reiterada en CSJ SL 28479, 4 jun. 2008, CSJ SL 39347, 6 sep. 2012 y CSJ SL12715-2014).

Así las cosas, el demandante bien podía demandar en cualquier tiempo a fin de acreditar el hecho del que predica la ineficacia del acto jurídico; otra cosa es que los derechos que emanen de la declaratoria de un determinado estado de cosas o situación jurídica puedan verse afectados total o parcialmente por prescripción, según el caso.

Sin embargo, tal yerro jurídico en modo alguno compromete la legalidad de la sentencia impugnada, pues pese a tal razonamiento equivocado, en todo caso el Tribunal elucidó sobre el hecho que el actor alegó como causante de la ineficacia, solo que no lo constató y este pilar no se logró derruir en casación.

De modo que la referencia a que la acción para declarar la ineficacia de un acto jurídico estaba prescrita no es más que una desafortunada contradicción pragmática en la que incurrió el Tribunal, que lejos está de comprometer la legalidad del fallo.

En el anterior contexto, el cargo no prospera».

NOTA DE RELATORÍA: Esta providencia es relevante en la siguiente temática:

LABORAL INDIVIDUAL DE SERVIDORES PÚBLICOS > TRABAJADORES OFICIALES > PRESTACIONES SOCIALES > AUXILIO DE CESANTÍA - El traslado del régimen de cesantías no es ineficaz, dado que las partes pueden celebrar acuerdos en el marco de una relación laboral subordinada entre un trabajador oficial y una empresa industrial y comercial del Estado para hacerlo a cambio de un incentivo económico, máxime si el acuerdo no afecta los derechos adquiridos, mínimos o irrenunciables del trabajador, ello no va en contravía de la sentencia C-428-1997 / Si bien el nuevo régimen de

cesantías anualizado solo aplica para las relaciones laborales que nacen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 344 de 1996, es posible que el trabajador manifieste de manera libre y voluntaria acogerse al nuevo régimen, caso en el cual es dable mutar de la liquidación retroactiva del auxilio de cesantías a la anual / Ante la ausencia de disposición legal que establezca una prohibición expresa que impida a los servidores públicos cambiarse de régimen de cesantía, no debe establecerse una diferenciación con los trabajadores del sector privado

SALVAMENTO / ACLARACIÓN / ADICIÓN DE VOTO:

ACLARACIÓN DE VOTO: LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ