

**LAS ACCIONES JUDICIALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y
SUS EFECTOS JURIDICOS EN MATERIA ADMINISTRATIVO
LABORAL**

JAIRO MARTINEZ DE LA HOZ

Ensayo para optar el titulo de Abogado

**CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO
SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE DERECHO
AREA DE ADMINISTRATIVO LABORAL
BARRANQUILLA
2000**

INTRODUCCION

Las acciones Judiciales son mecanismos de tipo jurídico el cual todo servidor o ex-servidor público que crea que se le ha violado un derecho, o que por lo menos vea amenazado sus derechos tiene acceso a utilizar el aparato jurisdiccional y podrá optar por cualquiera de las acciones estipuladas en el Código Contencioso Administrativo, Constitución Política de Colombia y las demás normas que nuestra legislación haya preestablecido (Art. 5 y ss C.C.A., Art. 23, 25, 53, 83, 86 C.N.)

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es la que está facultada para ventilar las acciones judiciales de los servidores públicos, pero también estudiaremos la "ACCIÓN DE TUTELA", la cual también todo servidor público puede hacer uso de ella como mecanismo transitorio, pero lo que nos compete en el estudio de este ensayo son los Efectos Jurídicos que producen cada una de estas acciones en especial la Acción de Tutela.

Muy a pesar que la acción de tutela fue reglamentada en la Constitución Política de Colombia en el año 1991, y han pasado 9 años, todavía se

habla que es un nuevo mecanismo, pero en reiteradas ocasiones nuestra Corte Constitucional ha Revocado Sentencias por no utilizar el Mecanismo correcto o por utilizar la tutela cuando debía utilizar otro medio jurídico, y por lo tanto las Acciones Judiciales incluyendo la acción de tutela, cuando cualquier servidor publico haga uso de estas, deberá conocerla solamente la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por que no se justifica que al servidor público la entidad donde labora le adeude salarios de otra Vigencia Fiscal, y este presente una Acción de Tutela, y se la resuelva un Juez Penal del Circuito, no porque el Juez Penal sea incompetente para resolver una acción de tutela, sino porque va en contra del Artículo 82 del C.C.A. cuando dice: **“La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituido por la Constitución para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades pública y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”**, por lo tanto el no pago oportuno de los sueldos del accionante es un litigio de tipo administrativo el cual deberá resolverse en la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo anterior estudiaremos “las acciones judiciales de los servidores públicos y sus efectos jurídicos en materia laboral administrativa, sin desconocer los principios del Derecho Laboral, los

Derechos del Trabajador y los convenios internacionales adoptado por nuestra legislación, por lo que ponemos a consideración la temática objeto de este ensayo.

Se ha reiterado, que la Acción de Tutela no es el Medio Jurídico efectivo para solicitar el pago de salarios a Entidades públicas, ya que una vez sale el fallo solo se crea una falsa expectativa, ya que la entidad no ha podido hacer efectivas dichos pagos desde hace mucho tiempo por falta de recursos.

DESARROLLO

En el campo de nuestro Derecho Administrativo Laboral Colombiano, se ha venido ejerciendo diferentes acciones en contra de las entidades publicas; todas las que la normatividad ha preestablecido para salvaguardar los intereses de cada una de las personas que utilizan el aparato jurisdiccional, ya sea de parte demandante o parte demandada.

En el presente ensayo, que lleva como título LAS ACCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS EFECTOS JURÍDICOS EN (MATERIA LABORAL, he querido desarrollar cada una de las diferentes acciones a las que puede recurrir un servidor público y analizar los efectos jurídicos que de una u otra forma producen los fallos o sentencias emanadas por los tribunales, Consejo de Estado y los diferentes jueces laborales o no laborales. Entendiendo por jueces no laborales, aquellos que a través de la Acción de Tutela se manifiestan en materia laboral, siendo estos jueces penales del circuito, teniendo en cuenta los procedimientos que reglamentan dicha Acción.

El servidor público, tiene la facultad de acceder al aparato jurisdiccional de distintas formas, teniendo como fundamento importante su forma de vinculación ya sea amparado por la carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción, De acuerdo a los principios que establece la Constitución Política y la honorable Corte Constitucional, como son:

Igualdad de oportunidad para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad del empleo irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos y normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles¹ por cuanto la misma Corte con base en los anteriores principios dice : “La prevalencia de estos principios debe ,así mismo, mantenerse en toda relación laboral, incluso en la que surge entre la administración y sus servidores.

Esto debe ser así, en cuanto a la administración como una de las mayores fuentes de empleo, no puede desconocer el valor del trabajo, así como la prevalencia de los principios enunciados en el artículo 53 de la Constitución Política. (...). Solo la aplicación de estos principios, permite que el derecho al trabajo pueda desarrollarse y garantizarse

1. Constitución Política de Colombia Art. 53 Pág. 13 Edit. Mejoras

efectivamente... Estos principios hacen parte de la relevancia que dentro del Estado Social del Derecho se le ha dado al trabajo.

... No es lícito en ningún caso al patrono, ya sea un particular o a la misma administración el desconocimiento mínimo fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política, por ser éstos complemento indispensable del artículo 25 de la Carta”².

De igual forma la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia 479 de agosto 13 de 1992, reglamentó la obligatoriedad de dichos principios y dijo “Estos principios son mínimos... y por tanto ya hacen parte del ordenamiento jurídico en su base mínima- La Constitución-, de tal manera que, aún no estando incluido los artículos 25 y 53 dentro de la enumeración de los Derechos de aplicación inmediata (artículo 85 C.N.), por ser principios mínimos de naturaleza Constitucional, no necesitan esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia³. Por consiguiente, no es factible argüir la ausencia de un estatuto legal que desarrolle tales principios para desconocerlos, ya que imperan por directo Ministerio de la Constitución Política, por lo anterior

2. Sentencia T45797: Honorable Corte Constitucional - Derecho Administrativo Laboral.

Jairo Villegas Arbelaez Tomo I (Rodriguez Quito Editores). Pág. 50 y 51

bajo el imperio de la Ley, todo Servidor Publico tiene la facultad de accionar de acuerdo a cada circunstancia de la siguiente manera:

1. Derecho de Petición
2. Acción de Nulidad
3. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
4. Acción de Reparación Directa o de Reparación Extra-Contractual.
5. Acción de tutela
6. El proceso Ejecutivo Laboral.

DERECHO DE PETICIÓN

Esta Acción tiene su fundamento jurídico en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y Artículos 5 y ss. del Código Contencioso Administrativo. Con base en la anterior normatividad, le da acceso directo al Servidor o Ex-servidor publico que desee peticionar en cuanto dice el artículo 5o. del C.C.A. "Toda Persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbal o por escrito, a través de cualquier medio".

3. Setencia 479 de Agosto 13 del /92: Honorable Corte Constitucional - Derecho Administrativo Laboral.
Jairo Villegas Arbelaez Tomo I (Rodriguez Quito Editores). Pág. 50

El servidor o ex-servidor público, podrá a través del Derecho de Petición solicitar que se le resuelva la situación en forma ágil y oportuna, ya que lo contrario implica que el funcionario que conoce dicha petición incurriría en una fragante violación a la Norma Constitucional por lo que la Corte Constitucional en Sentencia emanada de Noviembre 27 de 1997, Expediente C621 (Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara) manifiesta que es jurisprudencia y fija los principios legales del derecho petición y dice: "La razonabilidad constitucional que debe orientar toda reglamentación legal al Derecho de Petición, obliga al legislador a respetar la incolumidad de los Dos (02) principios básicos que asisten al ejercicio de dicho derecho: La petición respetuosa y su pronta resolución"⁴. Con lo anteriormente expuestos en forma precisa podemos observar que el servidor o ex-servidor publico también puede accionar ante cualquier entidad del Estado y esta deberá resolverle lo solicitado en los términos que establece el Art. 31 C.C.A.⁵

ACCION DE NULIDAD

Esta acción cualquier servidor publico que sienta que un

4. Setencia C-621 de Noviembre 27/97. Honorable Corte Constitucional

5. Código Contencioso Administrativo. LEGIS. Envío No. 50. Octubre 1999. Pag.

Acto administrativo atenta contra sus derechos, podrá impetrarla siempre y cuando tenga la certeza que el Acto que se emitió haya infringido las normas en que deberían fundarse, o cuando haya sido expedido por funcionario u organismo incompetente tal como lo establece el Artículo 84 del C.C.A.⁶

Aunque jurisprudencialmente el Honorable Consejo de Estado en Sala Plena el 10 de Agosto de 1971 y Sección III de Abril 26 de 1973 preciso que "La naturaleza de la Acción de Nulidad, publica o ciudadana, solo procede cuando hay un contencioso objetivo, de tutela del orden jurídico y de la legalidad abstracta, como motivos y finalidades de la acción y no es procedente cuando hay contencioso subjetivo, un interés particular o un beneficio particular o un restablecimiento automático⁷ (salvo que se ejercite dentro de los 4 meses de caducidad de la acción de restablecimiento).

De acuerdo a lo preestablecido en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo la nulidad no caduca, además de la competencia de los tribunales administrativo en única instancia, los

6. Código Contencioso administrativo Art. 84 Pág.42. El Pensador Editores.

7. Sala Plena Consejo de Estado Agosto 10/71

actos administrativos, distintos a los electorales proferidos por los funcionarios y Orden Municipal, que no sean Capitales de Departamento, y en primera instancia los procesos de nulidad que ejercen sobre el acto administrativo proferidos por funcionarios del orden Departamental y Municipal cuando no sean de Única Instancia⁸, de acuerdo al artículo 40 de la ley 446 de 1998, y el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo.

LA ACCIÓN DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Esta es una acción donde también cualquier servidor público que observe que un acto administrativo atenta contra sus derechos, podrá impetrar dicha acción como lo establece el artículo 85 del C.C.A. donde señala "Que toda persona que se crea lesionada en un derecho amparada por una norma jurídica, podrá pedir además de la anulación del acto administrativo, se le restablezca en su derecho, o se le repare el daño". El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en su segundo inciso, manifiesta que esta acción caduca a los cuatro meses,

8. Código Contencioso administrativo Art.132 Pág.66. El Pensador Editores y Ley 446 Art.40 Inciso 1

contados a partir del día siguiente de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

En lo referente a esta Acción, el Consejo de Estado manifiesta: "Es la acción del Contencioso subjetivo, de interés personal o particular por acto que lesione su derecho legalmente tutelado y debe proceder la anulación del acto para el consiguiente restablecimiento⁹". (Consejo de Estado Sección II Febrero 20 de 1973).

ACCION DE TUTELA

Nuestra Constitución Política en su Artículo 86 reglamenta que "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o quien actúe a su nombre la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública"¹⁰. Además el decreto 2591 de 1991 y 306 de Febrero

9. Consejo de Estado Sección II Feb 20/73 Jairo Villegas Arbelaez Edit.
Rodríguez Quito Tomo II.

10. Constitución Política Colombiana Art. 86 Pag. 21 Editorial mejoras

19 de 1992, reglamenta la Acción de Tutela consagrada en el Artículo 86 dela Constitución Política de Colombia.

Con base en ésta normatividad nuestra legislación también permite que los servidores o ex-servidores públicos, también utilicen el mecanismo jurídico de la Acción de tutela, pero he aquí la discordia, el Artículo 82 del C.C.A. cuando manifiesta: "La jurisdiccion de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades publicas y de los distintos órganos del Estado¹¹", entonces si un servidor o ex-servidor publico que tiene dicha calidad porque labora o laboró con el estado y se vinculó a través de Nombramiento o Resolución y este acciona mediante una tutela, porque la entidad publica donde labora o laboró después de 1 año no le ha cancelado los sueldos porque la entidad no ha recibido recursos, le corresponde es a la Jurisdiccion Contencioso Administrativa conocer de dicho litigio, pero la mayoría de las veces observamos que dicha tutela le toco resolverla a un Juez Penal del Circuito, entonces donde queda la autonomía de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, muy a pesar que la entidad

11.Código Contencioso Administrativo Art. 82 Pág. 40 y 41 Editorial Pensador.

donde labora o laboró el accionante le ha violado un derecho, ya que desde hace un año no le ha cancelado los sueldos por haber laborado en dicha entidad, por lo que es válido que el servidor o ex-servidor tutele sus derechos constitucionales ante los jueces.

Lo que no compartimos es que la acción de tutela después de nueve años en ejercicio de nuestra legislación hasta ahora no haya sido reglamentada, de tal forma que la Acción de Tutela no debería ser el mecanismo jurídico que utilizan los servidores públicos para hacer efectivo el cobro de salarios, por que a pesar de esta acción obliga al demandado a resolver el pago en un término de 48 horas, creando una falsa expectativa, ya que sería imposible que una Entidad que no le ha cancelado al trabajador los sueldos desde de ocho o más meses, le cancele en las 48 horas que da el Juez, que resuelve la Tutela, y que es sabido por parte del representante legal de la Entidad demandada que el incumplimiento de la misma le acarrearía una sanción penal, y si la cumple, y utiliza dineros los cuales no estaban destinados para el pago de sueldo, también incurriría en el delito prevaricato por destinación diferente, por lo que reiteramos que la Acción de Tutela no debería utilizarse para el cobro de salarios ante Entidades Públicas.

EFFECTOS JURIDICOS DE LAS ACCIONES JUDICIALES

El artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, reglamenta la efectividad de condenas contra Entidad Publica y dice: "Cuando se condene la Nación, a una Entidad Territorial, o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer funciones del Ministerio Público frente a la Entidad condenada.

El agente del Ministerio Público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyecto de presupuestos básicos o adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley Orgánica del Presupuesto.

El Congreso, las Asambleas, los Consejos, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Municipales, el Consejo de Estado y los Tribunales Contencioso Administrativo y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluidos partidas o apropiaciones suficientes para atender el pago de todas las condenas que hayan relacionado el Ministerio Público. Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar

las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables, ante la justicia ordinaria (18) meses después de su ejecutoria.

Las cantidades liquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorio después de este término.¹²ⁿ y como toda acción produce un efecto, y como en toda acción lo que se pretende es el resarcimiento de un daño, en el derecho administrativo laboral no sería la excepción a la norma.

Desde que la persona acciona en contra de alguna entidad del Estado a través del Derecho de Petición, lo que se pretende en si es que se le repare un daño causado, ya sea por acción u omisión de alguno de sus funcionarios.

En lo que nos concierne al Estudio de los Efectos Jurídicos que producen dichas acciones, los cuales se observan en las sentencia o fallos, cuando el funcionario manifiesta: Decrétese la nulidad del acto administrativo No0007 de septiembre de 1999, (Resolución), donde se declara insubsistente el trabajador y por consiguiente reintégrese en el cargo que venía desempeñando y cancélese los sueldos dejado de

12. Código Contencioso Administrativo Art. 177 Editorial El Pensador pág. 88

percibir como consecuencia de la separación ilegal". En esta sentencia el funcionario judicial obliga a la Entidad demandada a cancelarle en suma de dinero los sueldos dejado de percibir, tales como: vacaciones, primas, intereses, ajuste al valor del I.P.C. etc. Pero aquí, la Entidad cuenta con los medios de defensa como son los recursos ordinarios de que habla el artículo 180¹³ y ss del Código Contencioso Administrativo y no es como la Acción de Tutela que su cumplimiento es imperativo y casi que obligatorio.

Como anotábamos en la descripción y desarrollo de la Tutela, que sólo es un mecanismo transitorio para proteger un derecho que se ha violado o se ve amenazado, y además no compartimos que fuese el mecanismo jurídico para cobrar los sueldos a la Entidades del Estado y que debería legislarse y reglamentarse tal acción, es con el fin de que sus efectos jurídicos no hagan incurrir en conductas dolosas a los representantes legales de las Entidades demandadas, porqué tendríamos que analizar también que las entidades públicas se rigen por un estatuto de presupuesto (Decreto 111/96.)¹⁴, el cual señala expresamente en su artículo 102 "Que además de la responsabilidad penal a que haya lugar

13. Código Contencioso Administrativo Art. 180 Editorial El Pensador pág. 89

14. Decreto 111 del 96 Estatuto Organico del Presupuesto Pág. 58 y 59 Editorial Jurídicas A.C.B. Barranquilla

serán fiscalmente responsables:

a-) Los Ordenadores del gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombres de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagar las mismas”.

Artículo 113 “Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúan sin el lleno de los requisitos legales”, por lo que apesar que es un Juez quien ordena a través de un fallo de Tutela que se cancelen los salarios del accionante en un plazo máximo de 48 horas. Tampoco es la última palabra, por qué el Juez le estaría obligando a cometer otro delito y la verdad que no estaríamos aplicando una verdadera justicia ni a favor de accionante ni en contra de la entidad demandada.

PROCESO EJECUTIVO LABORAL

El artículo 68 del Código Contenciosos Administrativo¹⁵, señala el mérito ejecutivo de ciertos actos y sentencias, el artículo 100 del Código de Procedimiento Laboral¹⁶ reglamenta el procedimiento especial que debe seguir el accionante a través de la justicia ordinaria y en concordancia con el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo

15. Código Contencioso Administrativo Art. 68 y 177 Editorial El Pensador pág. 33 y 87

16. Código de Procedimiento Laboral art. 100 Pág. 283 Edit. Unión

inciso cuatro, parte final reglamente la normatividad para que todo servidor o ex-servidor público que observe que existe una obligación clara, expresa y exigible a través de un acto administrativo, también podrá acudir a la jurisdicción ordinaria.

El acto administrativo que el servidor o ex-servidor público pretenda demostrar que es un título ejecutivo, deberá estar debidamente ejecutoriado o sea que no este por resolverse ningún recurso en su contra y además, el accionante o ejecutor deberá haber agotado previamente la vía gubernativa.

CONCLUSIONES

En materia administrativa laboral, también el "Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste" (artículo 90 de la Constitución Política de Colombia), por lo que toda acción iniciada por un servidor activo o ex-servidor del Estado deberá ser resuelta por funcionarios competentes.

Los funcionarios judiciales, deberían abstenerse de conocer procesos iniciados para el cobro de salarios a Entidades Públicas a través de la acción de Tutela, puesto que pone en peligro los derecho del trabajador con falsas expectativas de tipo económico por lo que deberá reglamentarse la jurisdicción Contenciosa Administrativa, en lo referente a la competencia de los procesos.

En síntesis, se puede decir que el funcionario judicial contencioso

administrativo o el de la jurisdicción ordinaria que conozca de procesos iniciados por servidores o ex-servidores públicos, deberá manejar los fallos o sentencias bajo unos criterios fácticos de las normas que rigen tanto a las entidades públicas como a los mismos que la representan, con el fin de buscar un verdadero equilibrio judicial y social , que es donde se reflejan todos los problemas y es el mismo Estado quien le compete en dado caso responder patrimonialmente por la acción o omisión de algunos funcionarios que lo representan.

REFERENCIAS BIBLIOGRFICAS

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA DE 1991
Suplemento de la Revista Indoamericano No 109
Marzo del 2.000
Impresores Editorial Mejoras Barranquilla.

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DECRETO 1 DE 1984
Editores El Pensador Ltda. Bogotá D.C. Colombia

DECRETO 306 DE 1992

DECRETO 2591 DE 1991 ACCION DE TUTELA

DECRETO 111 DE ENERO 15 DE 1996
ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO
Editores Juridicas A.C.B Barranquilla.

DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL
JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ
TOMO 1 y 2 SEGUNDA EDICION 1995
Editores Rodriguez Quito

LEY 446 DE 1998
DE LA DESCONGESTION EN LA JUSTICIA Y LOS DESPACHOS
JUDICIALES.
Editorial Unión Ltda. Bogotá D.C

CODIGO PROCESAL DEL TRABAJO
Editorial Unión Ltda. Bogotá D.C