

NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

EL ESTADO FRENTE A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y A CIERTOS
TRABAJADORES PARA EFECTOS DE LA INSTITUCION DEL FUERO SINDICAL

Por MANUEL J. GONZALEZ

Ofrecemos a nuestros lectores los siguientes apartes del interesante fallo proferido por el doctor Manuel J. González, Juez 2º Seccional del Trabajo de Bogotá, el cuatro de junio del corriente año, correspondiente a una demanda promovida contra la Nación por violación del "fuero sindical" de algunos trabajadores del Ministerio de Obras Públicas, en el ramo de carreteras nacionales. En la referida sentencia se estudia la naturaleza de las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores.

Afirma el doctor González, en la sentencia en cita:

"Como la sustantividad de la controversia sometida a la consideración de este Despacho, gravita sobre el carácter de las relaciones jurídicas existentes entre el Estado y los afiliados a la asociación actora, cuyo fuero sindical se alega, un ordenado análisis del caso sub-judice, requiere una previa determinación de las características jurídicas de las relaciones entre el Estado y sus diversos servidores.

"Los catedráticos de Derecho Administrativo en nuestro país, aceptan que bajo nuestro ordenamiento estatal, hay dos órdenes de funcionarios: gobernantes, cuyo origen emana de la Carta Constitucional y funcionarios públicos, propiamente dichos, cuyo origen y funciones están señaladas en actos legales o reglamentarios.

"Los funcionarios públicos, propiamente dichos, están sometidos al régimen legal y reglamentario de los funcionarios públicos, consistente

en un conjunto de normas sobre ingreso, funciones y responsabilidades de dichos funcionarios. Es así como los artículos 63 y 65 de la Constitución Nacional preceptúan que no habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o en reglamento y que ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar el juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que le incumben, y el Código Político y Municipal en su artículo 241 y s. s. señala para los funcionarios públicos el requisito del nombramiento y de la posesión.

"La seguridad política del Estado, determina que éste pueda nombrar y remover libremente los funcionarios públicos, circunstancia que unida a la de sumisión a un régimen legal y reglamentario, caracteriza el vínculo entre funcionario y Estado como una relación de derecho público.

"La relación de derecho público entre Estado y funcionario, implica que éste no determina, mediante su voluntad, ninguna de las condiciones de servicio, como ocurre en la relación contractual, y se somete a un régimen jurídico unilateral en virtud del cual el Estado puede modificar libremente dichas condiciones. Por manera que, el funcionario público, no delibera acerca de las condiciones de trabajo y se supedita a un ente de derecho público, como su representante o agente.

"Ahora bien, el Estado, en atención a las complejidades de la vida contemporánea, está ampliando su órbita de acción a zonas reservadas antes a la actividad particular, con el fin de prestar servicios públicos o explotar riquezas nacionales. Al operar en dichas zonas, el Estado, sin perder de vista el objetivo del servicio público, tiene que adecuar y aún utilizar el procedimiento empleado por las personas particulares. Se ve, entonces, como en la prestación de un servicio público, de aquéllos que no pertenecen a la estructura funcional del Estado, éste necesita de la actividad de particulares que, por la naturaleza del servicio no pueden ser sometidos al régimen legal y reglamentario de los funcionarios públicos. En tal evento, el Estado contrae relaciones de carácter contractual con los particulares, o somete a éstos a un régimen de excepción, como en el caso de contratación de técnicos o de profesores especializados, o del nombramiento del personal para empresas oficiales lucrativas, construcción de obras públicas, o explotación de minas de propiedad de la Nación. Las personas que se hallan en la condición enunciada últimamente, no son funcionarios públicos, por cuanto tienen la libertad para estipular las condiciones para la prestación de su actividad, no están sometidas al régimen legal y reglamentario de los funcionarios públicos, no tienen la representación política del Estado y sus funciones no están prefijadas, sino se desarrollan conforme a las necesidades del servicio o a la naturaleza de la empresa. Si dichas personas no se ligan al Estado mediante una relación de derecho público, ya que el Estado no obra como una entidad de derecho público, sino como una persona jurídica, es preciso concluir en que dichas personas son trabajadores al servicio del Estado, sujetos a un régimen jurídico contractual.

"Si a los trabajadores en cita, les es aplicable un régimen jurídico contractual —por oposición a un régimen legal y reglamentario— surge, como consecuencia obligatoria, que dichos trabajadores pueden ejercer los

derechos consagrados en favor de los trabajadores particulares, con las limitaciones derivadas del servicio público. Así, que, los referidos trabajadores al servicio del Estado, pueden hacer uso de la libertad de asociación y mediante los instrumentos legales, como las convenciones colectivas de trabajo, contratos sindicales, la conciliación y el arbitraje, y la huelga con las excepciones resultantes del servicio público, buscar un mejoramiento en sus condiciones de trabajo.

“El profesor Ernesto Krotoschin, quien analiza con alguna amplitud el punto tratado anteriormente, en su obra “Instituciones de Derecho del Trabajo” expresa lo siguiente:

“El funcionario público, si bien es servidor del Estado, al mismo tiempo es su órgano y representa en su persona a este mismo Estado del que depende. Teóricamente, no se conciben intereses contrarios entre el funcionario y el Estado. Por último, el que entra en el servicio público renuncia a la autonomía del trabajador libre, en cuanto al establecimiento de las condiciones de trabajo se refiere, y acepta la reglamentación administrativa decretada de modo unilateral.

“Una cuestión diferente es la de determinar hasta dónde ha de extenderse la función pública. Este problema se ha ido complicando en los tiempos modernos por haber asumido el Estado muchas tareas nuevas, sobre todo en el terreno económico (entes autárquicos, etc.) Es conocida la tendencia reciente a aumentar el radio de actividad propia de la administración pública, con la consiguiente restricción de la aplicabilidad de las normas del derecho de trabajo al personal respectivo. Recobra importancia, así, la distinción propuesta, hace mucho, por cierta doctrina francesa, en el sentido de separar las funciones del Estado que le son propias como poder público en las tres ramas de poder legislativo, ejecutivo y judicial, de aquellas otras que ha traído hacia sí en el campo de intereses económicos o de otra índole, donde es cuestión de sistema político o de conveniencia el decidir si el Estado debe realizar directamente la gestión o no. Se llega entonces a la conclusión de que, en cuanto a estas últimas actividades se refiere, la regla debe ser que el personal empleado no reviste el carácter de funcionarios públicos, sino que es personal contratado, mediante algún contrato de derecho privado, preferentemente un contrato de trabajo. Estas personas serían, por regla general, trabajadores dependientes del Estado (sentido amplio) como persona jurídica.

“Cualquiera que sea la solución dada a este problema por el derecho administrativo, existe el hecho de que el Estado (sentido amplio) siempre ocupa a muchísimas personas como trabajadores propiamente dichos, es decir, en virtud de una relación de coordinación. La aplicación del derecho laboral a estas personas no puede ser dudosa”. (Obra cit. páginas 67 y 68”).

“Es menester examinar ahora la situación jurídica resultante de la celebración por el Estado y una asociación, a la cual están afiliados tra-

bajadores, que ingresan al servicio por contrato o por acto reglamentario, de una convención colectiva de trabajo. Precisa fijar someramente el contenido y efectos de la institución denominada “Convención Colectiva de Trabajo”.

“En conformidad a nuestro ordenamiento positivo, la Convención Colectiva de Trabajo, es un acto bilateral, de partes asalariado-patronales, que tiene por objeto “fijar las condiciones que regirán los contratos individuales de trabajo durante su vigencia” (artículo 46 de la Ley 6ª de 1945).

“La Convención Colectiva, es una de las instituciones más trascendentales del Derecho del Trabajo por su naturaleza y por sus efectos jurídicos. Por ello, con acierto afirma el profesor Krotoschin, ya citado, que dicha institución es “uno de los tres pilares del derecho colectivo del trabajo” y la “función sindical por excelencia”. Los efectos extraordinarios de dicha institución, tanto en el plano jurídico como en el económico, explican que de ella se hayan ocupado tratadistas de todas las escuelas, como León Duguit con su “teoría solidarista”, Hauriou, con su “teoría institucionalista”, Gurvitch, con su “teoría del espontaneísmo jurídico”, Sinzheimer, con su teoría similar a la anterior, Capitán y Cuche, Gallart y Folch, Greco, Planiol y Ripert, Rouast, Visscher, Unsain y muchos otros.

“La Convención Colectiva tiene como objetivo regular y uniformar las condiciones de las relaciones individuales de trabajo, pero al mismo tiempo persigue fines tan importantes como asegurar un estado de normalidad entre las partes que las celebran, unificar el régimen de trabajo, garantizar el desarrollo tranquilo del trabajo y de la economía, y propiciar el mejoramiento y la seguridad de los trabajadores.

“La Convención Colectiva es regla de derecho, por cuanto contiene cláusulas normativas de carácter imperativo general y abstracto, y es acto contractual porque contiene cláusulas obligacionales, estipuladas para garantizar la efectividad de las primeras.

“El carácter de regla de derecho atribuido a la Convención Colectiva de Trabajo, está consagrado en nuestro Derecho Positivo en la Ley 6ª de 1945, que en su artículo 49 preceptúa que las cláusulas de aquélla “sustituyen de derecho” las de los contratos individuales y las disposiciones legales, en cuanto sean de mayor beneficio para los trabajadores.

“El Estado, puede celebrar con asociaciones de trabajadores a su servicio, en empresas oficiales de carácter lucrativo, en la construcción de obras públicas, en la explotación de riquezas públicas, y en empresas susceptibles de ser fundadas y manejadas por particulares, convenciones colectivas de trabajo. En tal evento, se acentúa la relación contractual de trabajo entre el Estado y esa clase de trabajadores, inclusive aquéllos que han sido designados por acto reglamentario, pero que están afiliados a la asociación que concierne la Convención Colectiva. En tratándose de trabajadores que no son funcionarios públicos, resulta de conveniencia para el Estado, uniformar las condiciones individuales de trabajo, garantizar la normalidad en sus relaciones con dichos trabajadores y propender a su mejoramiento, como lo hace con los trabajadores particulares. Tales fines se logran admirablemente a través de las convenciones colectivas de trabajo, que posibilitan una eficaz prestación del servicio, o una correcta marcha de las empresas oficiales.

“Cuando el Estado celebra una Convención Colectiva con una asociación de trabajadores a su servicio, de los mencionados anteriormente, se acusa con mayor nitidez la diferencia entre dichos trabajadores y los funcionarios públicos. La Convención Colectiva de Trabajo, en este caso reemplaza por así decirlo, el régimen legal y reglamentario a que están sometidos los funcionarios públicos. El Estado, en relación con los funcionarios públicos, no puede, como es obvio, estipular con éstos lo atinente a su ingreso, funciones, remuneración y condiciones de trabajo en general, porque ello estaría en contradicción evidente con la naturaleza, seguridad y fines del poder público. En cambio, con los trabajadores, a que se hace referencia, el Estado puede estipular las condiciones de trabajo en atención al carácter de las empresas en donde prestan sus servicios, colocando a dichos trabajadores en un plano jurídico contractual.

“En orden a la protección denominada “Fuero Sindical”, que el Estado otorga a los trabajadores pertenecientes a las directivas de las asociaciones sindicales, es preciso afirmar que dicha protección no se extiende, en ningún caso, a los funcionarios públicos, por las razones ya enunciadas, pero que de ella gozan los trabajadores al servicio del Estado, sujetos a un régimen contractual, o a los cuales les es aplicable dicho régimen. Es innegable que a los funcionarios públicos no cobija el fuero sindical, como lo preceptúa el parágrafo 2º del artículo 40 de la Ley 6ª de 1945, porque desaparecería el principio del libre nombramiento y remoción que el Estado tiene respecto de dichos funcionarios, en virtud de su seguridad política, pero innegable también es, que los trabajadores del Estado sujetos a régimen contractual, gozan de dicho amparo, por cuanto el régimen a que están subordinados, no es de carácter unilateral, sino de origen consensual. No se comprende como dichos trabajadores, pueden hacer uso, por intermedio de sus asociaciones, de derechos tan importantes como el de celebrar convenciones colectivas de trabajo, en las cuales se puede garantizar la estabilidad de determinado grupo de trabajadores y verse excluidos del fuero sindical, extensivo tan solo a los miembros de la directiva de una asociación.

“De lo expuesto, surge como consecuencia obligatoria, la de que los trabajadores al servicio del Estado, mencionados anteriormente, gozan del amparo sindical, consagrado en el artículo 40 de la Ley 6ª de 1945.

“Trasladando las anteriores consideraciones al caso sub-judice, se tiene lo siguiente: a folios 6 a 21 del expediente, obra una copia debidamente autenticada, de la Convención Colectiva celebrada entre el Ministerio de Obras Públicas y la Federación Nacional de Trabajadores de Carreteras, el diez (10) de marzo de mil novecientos cuarenta y siete (1947). Dicha Convención Colectiva de Trabajo, contiene normas como las siguientes: “aumento de sueldos para empleados de nómina de las zonas de conservación y empleados de administración de las obras por administración directa, por contrato y para los choferes de administración que sirven en el Ministerio de Obras Públicas” (fol. 8); aumento y reajuste de apropiaciones presupuestales de las zonas respectivas, punto “cumplido por el Ministerio por medio de los respectivos decretos” (fol. 9); construcción de viviendas para trabajadores y arrendamiento de locales para escuelas, construcción de clínicas y hospitales en determinadas zonas, así como

suministro de ambulancias y equipo de camillas (fol. 11); establecimiento de servicios oficiales odontológicos (fol. 12); estabilidad del personal y ascensos (fol. 15). En relación con este punto, se inserta en la Convención Colectiva la disposición del artículo 4º del Decreto 2127 de 1945, según el cual la relación entre los empleados públicos y la administración, no constituye contrato de trabajo y se rige por leyes especiales “a menos que se trate de construcción y sostenimiento de las obras públicas...” (sic); creación de una Comisión Nacional de Conciliación y Arbitraje (fol. 19).

“La Convención Colectiva de Trabajo, de que se ha hecho mención, constituye, por sí sola, plena comprobación jurídica de que las relaciones entre el Estado y los trabajadores de las Carreteras Nacionales, no son de derecho público, sino de índole contractual y que, por ende, los trabajadores de las Carreteras Nacionales, no son funcionarios públicos y gozan del fuero sindical establecido en el artículo 40 de la Ley 6ª de 1945. La conclusión anterior se hace extensiva a los trabajadores empleados de dichas carreteras que han sido designados por medio de actos reglamentarios, ya que la Convención Colectiva en referencia, surte efectos respecto de ellos.

“La conclusión enunciada anteriormente, se fortalece al considerar que conforme a lo dispuesto en la Ley 6ª de 1943, norma específica de los trabajadores de Carreteras Nacionales, y al Decreto 1356 de 1943 y 1052 de 1944, así como el Decreto 2058 del mismo año, los trabajadores de las Carreteras Nacionales, fueron sometidos al régimen de los obreros de la construcción, señalado en la Ley 61 de 1939 y al de los trabajadores de la construcción, contenido en la Ley 38 de 1946. Cabe hacer mención que el legislador de 1943, siguiendo la discriminación antitécnica de empleados y obreros, sometió a los “Empleados de las Carreteras Nacionales” al régimen de prestaciones de los empleados particulares, señalado en la Ley 10 de 1943, en su artículo 14, aparte c).

“Las citas legales anteriores, indican con toda nitidez, que el legislador apartó del régimen legal y reglamentario de los funcionarios públicos, a los trabajadores de las Carreteras Nacionales, en atención al carácter de dicha empresa oficial. Guiado por esta consideración, el Gobierno en uso de su potestad reglamentaria, al expedir los Decretos números 2127 de 1945 y 2313 de 1946, preceptuó, expresamente, que las relaciones entre el Estado y los trabajadores de las obras públicas, no son de derecho público, sino de índole contractual, y que las asociaciones de dichos trabajadores “tendrán todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores” (artículos 4º del Decreto 2127 de 1945 y 55 del Decreto 2313 de 1946)”. ”.