PRINCIPIO DE ESTABILIDAD LABORAL - Concepto. Alcance. Marco legal / DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL - Alcance. Aplicación del principio / DERECHO AL TRABAJO - Principios que lo rigen. Protección / SERVIDOR PÚBLICO - Aplicación del principio a la estabilidad laboral. Alcance y límites

La estabilidad puede definirse como el derecho del trabajador a permanecer en el desempeño de un empleo, manteniendo una expectativa legítima de continuidad mientras se cumplan las exigencias de eficiencia, moralidad, así como las demás condiciones que la ley establezca para el desempeño del cargo, derecho que por representar un principio cardinal del trabajo, debe ser protegido y garantizado por el Estado. Este principio también está previsto en convenios internacionales incorporados al ordenamiento interno, que prevalecen sobre este conforme al artículo 93 de la Carta, por referirse a los derechos humanos. El alcance del derecho a la estabilidad no tiene carácter absoluto, él se supedita al acaecimiento de determinadas causas originadas en la relación laboral o por causas exógenas a tal relación. De esta manera, si bien la protección es de estirpe constitucional, la ley señala los limites dentro de los cuales la administración puede moverse para evitar decisiones arbitrarias que desconozcan o pongan en peligro el derecho a la estabilidad. En este sentido, la extensión de la protección de este derecho varía ostensiblemente según sea la naturaleza de la vinculación del servidor público con el Estado, como cuando se trata de servidores que gozan de fuero de estabilidad, o de la aplicación de la regla general de acceso a la función pública mediante concurso de méritos para desempeñar cargos de carrera, caso este en el cual la propia Carta establece las causas de retiro.

INRAVISIÓN - Estabilidad laboral de sus trabajadores. Alcance del parágrafo del artículo 77 de la Constitución Política / DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL - Inravisión: normas que rigen la materia / PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD LABORAL - Inravisión. Normas que rigen la materia

La norma constitucional contenida en el parágrafo transitorio del artículo 77 no ha tenido desarrollo legal alguno, de manera que su enunciado debe llenarlo el intérprete con la aplicación de las normas generales que regulan la materia de la estabilidad y de los derechos de los trabajadores en Colombia y como quiera que los servidores de Inravisión son trabajadores oficiales - con excepción de los señalados de forma expresa en el artículo 16 de la ley 335 de 1996 - su régimen laboral está regido por la ley, las estipulaciones contenidas en los contratos individuales de trabajo que regulan la relación laboral entre empleador y trabajador y por las convenciones o pactos colectivos vigentes. En el caso objeto de consulta, Inravisión es una sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa industrial y comercial del Estado, la cual forma parte de la administración pública, rama ejecutiva del poder público del orden nacional del sector descentralizado por servicios y, en consecuencia una eventual escisión, fusión o supresión debe ser implementada conforme a las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, atendiendo las competencias señaladas en ellas. En síntesis, como no existe desarrollo legal alguno que le de contenido especial a la protección de los derechos de los trabajadores de Inravisión, incluido el de estabilidad, consagrada en el artículo 77 de la Carta, pues las leyes 182 y 335 se limitaron a reiterarla, su régimen al respecto es el común al de los demás servidores del Estado en la forma que quedó consignada, pues no existe una garantía distinta o un plus que permita concluir un tratamiento especial.

NOTA DE RELATORÍA: 1) Sentencias T-321 de 1999. 2) Autorizada la publicación con oficio 0262 de 24 de marzo de 2004.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil tres (2003)

Radicación número: 1493

Actor: MINISTRO DE COMUNICACIONES

Referencia: INRAVISION. Estabilidad laboral de sus trabajadores. Alcance del parágrafo del artículo 77 de la Constitución Política.

La señora Ministra de Comunicaciones formula a la Sala la siguiente consulta relacionada con el alcance e interpretación del parágrafo del artículo 77 de la Constitución Política:

" Atendiendo a los mencionados principios constitucionales y con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado en la atención de las necesidades de los ciudadanos, tal como lo dispone el artículo 1° de la ley 790 de 2002, si se optara por algún escenario que implicara la escisión, fusión o supresión de INRAVISION, al tenor de las facultades previstas en el artículo 16 de dicha ley, cuál sería entonces el alcance e interpretación que debería hacerse al parágrafo del artículo 77 de la Constitución Política?"

La Sala considera

Referencia constitucional a los derechos y a la estabilidad de los trabajadores de Inravisión. La Constitución Política de 1991 (arts. 75, 76 y 77 de la C.P.) se ocupa del servicio de televisión como una forma de utilización del espectro electromagnético, al que califica como bien público inenajenable e inembargable, sujeto a la gestión y control del Estado. La intervención, la regulación y la dirección de la política en materia de televisión establecida por la ley, corresponde cumplirlas a un organismo de derecho público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sometido a un régimen legal propio, esto es, al que el legislador denominó Comisión Nacional de Televisión, al cual también compete desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con el servicio de televisión.

Disponen los artículo 76 y 77:

" Artículo 76. La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior."

"Artículo 77. La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley, sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado.

La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una junta

directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual nombrará al director. (...)

Parágrafo. Se garantizarán y respetarán la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión." (Resalta la Sala)

En el Segundo Debate de la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, realizado el 29 de junio de 1991, a propuesta de numerosos de sus miembros el parágrafo fue aprobado como norma transitoria——————— por cincuenta y seis (56) votos afirmativos, lo cual denotaba la intención del Constituyente de proteger los derechos de los trabajadores de Inravisión con motivo de la reestructuración del sector de la televisión, originada en las normas de la Carta de 1991, como pasa a reseñarse.

El nuevo régimen regulatorio del servicio de televisión, de orden constitucional, modificó la estructura administrativa del sector y la correspondiente distribución de competencias y, por tanto, afectó la esencia funcional de Inravisión al trasladar, de este, al ente autónomo, las funciones de dirección de la política de televisión, la intervención del servicio, así como el desarrollo y ejecución de los planes y programas del Estado en dicho servicio.

El mandato de protección y respeto particular de los derechos y de la estabilidad de los trabajadores de Inravisión contenido en el parágrafo del artículo 77 si bien, de una parte, obligaba a todas las autoridades y órganos sin excepción y, por tanto, implicaba su observancia, de otra, no limitó el ejercicio de las competencias generales atribuidas a estos por la Carta o la ley - entre ellos al congreso y al gobierno - para determinar la estructura y organización de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional y, particularmente, del sector descentralizado de la administración nacional del cual forma parte Inravisión. Bajo este supuesto normativo, procede la Sala al análisis de la evolución legislativa que ha tenido esta materia y las consecuencias que se derivan de la referencia hecha en el parágrafo del artículo 77 a los derechos de los trabajadores de Inravisión.

La ley 182 de 1995, con el fin de desarrollar el nuevo régimen constitucional, reguló las atribuciones de la Comisión Nacional de Televisión y la prestación del servicio de televisión; al efecto dispuso la reorganización del sector y suprimió, a partir de la iniciación de funciones del ente autónomo recién creado, los Consejos de Televisión y las Comisiones para la Vigilancia de la Televisión que funcionaban a nivel nacional y regional; respecto de INRAVISION dispuso que en adelante tendría la naturaleza jurídica de sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa industrial y comercial del Estado, conformada por la Nación a través del Ministerio de Comunicaciones, Telecom y Colcultura, lo cual se formalizó mediante la suscripción de la Escritura Pública 844 del 30 de marzo de 1995, corrida en la Notaria 59 del Círculo de Santafé de Bogotá D.C.–

Definió su objeto, orientado a la operación del servicio público de radio y televisión y a la producción, realización y emisión de la televisión cultural y educativa en los términos de la ley en cita (art. 62) y a su carácter de operador del servicio público de televisión (art.35

.

El régimen de los servidores públicos de Inravisión lo contempla el artículo 62, el cual reitera el mandato constitucional de protección de sus derechos así: "salvo el Director Ejecutivo, el Secretario General, los Subdirectores, los Jefes de Oficina y de División, los demás funcionarios pasarán a ser trabajadores oficiales y gozarán del amparo que la Constitución y la presente ley les otorga". Esta finalidad protectora se puso de presente en el trámite legislativo. En la ponencia

para primer debate en el Senado se expresó:

"Reestructuración y salvaguarda de los derechos de los trabajadores. Finalmente, aceptamos la propuesta del Gobierno en lo relativo a la reestructuración de las entidades del sector, como quiera que ésta, al tiempo de generar un estructura que hace posible la competencia en forma viable para el sector estatal, respeta el mandato del Constituyente y la voluntad del Congreso en el sentido de no perjudicar con ello a los funcionarios adscritos a tales entidades y en particular a Inravisión."

El dato basal del que parte el análisis de la Sala consiste en que el parágrafo transitorio del artículo 77 constitucional se refiere al amparo de los derechos de los trabajadores, entre ellos el de la estabilidad. La Constitución Política de manera general, dado su poder normativo prevalente respecto de toda norma jurídica, tiene aplicación directa, en particular en cuanto se refiere a la protección de los derechos fundamentales - art. 86 -, sus preceptos de contenido programático, de por sí abiertos y en veces imprecisos, requieren de desarrollo legal con el fin de concretarlos, proceso de refinamiento de los alcances normativos que individualiza y concretiza de manera definitiva el juez; este proceso debe cumplirse también en relación con aquellas normas que, en principio, consagran una protección especial. Así, es al legislador a quien corresponde completar el alcance normativo de las normas constitucionales, facultad distinta, claro, de las funciones que a los órganos jurisdiccionales corresponde en la tarea de interpretar las normas constitucionales y pronunciarse acerca de la conformidad de la ley con la Carta o con la de individualizar el derecho, según el caso. En este contexto valga recordar, que la libertad de configuración del legislador no es absoluta en materia de reglamentación de los derechos, pues está supeditado al marco de los valores y principios inmanentes que impregnan la Constitución, de modo que al disponer un tratamiento preferencial o brindar protecciones especiales a un grupo determinado de personas, en acatamiento del derecho a la igualdad, la diferencia de trato debe corresponder a las exigencias del test de razonabilidad.

En este orden de ideas, en ejercicio de la competencia atribuida al Congreso para determinar la estructura de la administración pública nacional (art. 150.7), mediante la ley 335 de 1997 se mantuvo la naturaleza de Inravisión como sociedad entre entidades públicas y se amplió el alcance del objeto inicialmente fijado en la ley 182, pero no sufrió modificación el régimen de los trabajadores ni se dispuso nada en relación con la protección de sus derechos contenida en los artículos 77 de la Carta, 62 de la ley 182 de 1995 y 16 de la ley 335 de 1997.

Las normas legales analizadas que regulan a Inravisión, no desarrollaron una garantía especial o particular de la estabilidad y de los derechos de sus trabajadores, circunstancia que impone a la Sala precisar si el principio de estabilidad y de protección de derechos consagrado en forma transitoria en la Carta tenía un alcance privilegiado en relación con el común que ampara los trabajadores, en el contexto de modificación de la estructura de la administración pública nacional a que se refiere la consulta.

Principio de estabilidad laboral. El trabajo es uno de los principios fundamentales de nuestra organización política, social y económica y de nuestra forma de Estado Social de Derecho, a la par con la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general, conforme al artículo 1° de la Constitución Política y, en consecuencia, es tratado como un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Se reconoce, además, a toda persona el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25 Ibídem).

Con el fin de crear instrumentos normativos para su protección, el constituyente previó la expedición de un estatuto del trabajo, el que debe tener en cuenta, entre otros, los principios mínimos fundamentales de estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas legales, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho y primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (art. 53)

—

Aunque el Congreso no ha expedido el mencionado estatuto, los principios referidos tienen fuerza vinculante y por tanto deben ser aplicados en la interpretación de las normas que regulan las relaciones laborales y en el ejercicio de las competencias asignadas a las distintas autoridades u órganos. En este orden de ideas, la protección especial que la Constitución brinda al trabajo, comprende la estabilidad en el empleo, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional:

"El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del Estado. Una de las garantías es el estatuto del trabajo, que contiene unos principios mínimos fundamentales, cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune incluso ante el estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico. El gobierno, con las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria de dicho estado, no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. El mandato constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana. La especial protección estatal que se exige para el trabajo alude a conductas positivas de las autoridades, así como al diseño y desarrollo de políticas macroeconómicas que tengan por objeto fomentar y promoverlo, de modo que quienes lo desarrollan (los trabajadores) puedan contar con suficientes oportunidades para acceder a él y con elementos indispensables para derivar de su estable ejercicio el sustento propio y familiar. Pero también implica, al lado del manejo económico, la creación de condiciones normativas adecuadas a los mismos fines, esto es, la previsión de un ordenamiento jurídico apto para la efectiva garantía de estabilidad y justicia en las relaciones entre patronos (oficiales o privados) y trabajadores. 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..(Resalta la Sala).

La estabilidad puede definirse como el derecho del trabajador a permanecer en el desempeño de un empleo, manteniendo una expectativa legítima de continuidad mientras se cumplan las exigencias de eficiencia, moralidad, así como las demás condiciones que la ley establezca para el desempeño del cargo, derecho que por representar un principio cardinal del trabajo, debe ser protegido y garantizado por el Estado. Este principio también está previsto en convenios internacionales incorporados al ordenamiento interno, que prevalecen sobre este conforme al artículo 93 de la Carta, por referirse a los derechos humanos. El Protocolo del Salvador al Convenio Americano sobre Derechos Humanos acordado en 1988 y aprobado por la Ley 319 de 1996, dispone que "los Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular (...) d) La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista en la legislación nacional" - art. 7° -.–

Ahora, el alcance del derecho a la estabilidad no tiene carácter absoluto, él se supedita al

acaecimiento de determinadas causas originadas en la relación laboral - unas que podrían denominarse endógenas -, como el cumplimiento o no de las condiciones en que debe desempeñarse el trabajo, el quebrantamiento de los principios de eficiencia, imparcialidad, igualdad, moralidad, etc., o por causas exógenas a tal relación, como aquellas tendientes a la protección legítima de valores constitucionales o legales, vinculadas a la defensa de intereses generales, una de las cuales puede ser la supresión del cargo o aún de la entidad, con igual consecuencia. De esta manera, si bien la protección es de estirpe constitucional, la ley señala los limites dentro de los cuales la administración puede moverse para evitar decisiones arbitrarias que desconozcan o pongan en peligro el derecho a la estabilidad.

En este sentido, la extensión de la protección de este derecho varía ostensiblemente según sea la naturaleza de la vinculación del servidor público con el Estado, como cuando se trata de servidores que gozan de fuero de estabilidad, por haber sido designados para ejercer el empleo durante un período constitucional o legal fijo, o de la aplicación de la regla general de acceso a la función pública mediante concurso de méritos para desempeñar cargos de carrera, caso este en el cual la propia Carta establece como causas de retiro la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, la violación del régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución o la ley (art. 125), de modo que de esta manera la desvinculación resulta legítima.

Ahora, la supresión del cargo de carrera en desarrollo de fines asociados al interés público aunque está autorizada legalmente, al generar un daño este debe ser reparado, dado que la estabilidad es un derecho inherente a esta clase de empleos

. Diferente son los casos de los servidores que ocupan empleos de libre nombramiento y remoción, cuya estabilidad es precaria dada la naturaleza de la vinculación sometida a la discrecionalidad del nominador - facultad que no es arbitraria -, y de quienes se vinculan como trabajadores oficiales mediante contrato de trabajo, en la que los alcances de la protección indicada se rige por la ley del contrato, las estipulaciones en él contenidas y las convenciones o pactos colectivos aplicables.

La estabilidad en el empleo también puede ser materia de protección especialísima como acontece con la ley 790 de 2002, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, la cual dispuso:

"Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley."

Acerca del derecho a la estabilida, ha señalado la Corte Constitucional:

"Cargo público - Estabilidad. Es una manifestación del principio de seguridad, pues como el trabajo además de ser un medio de sustento vital es una manifestación del libre desarrollo de la personalidad. Se hace entonces necesario que exista una estabilidad básica en dicho empleo, que no significa que el trabajador sea inamovible en términos absolutos, porque siempre se tendrán

en cuenta las justas causas para dar por terminado el empleo. El principio de la estabilidad, que no debe confundirse con la inamovilidad absoluta e injustificada, se encuentra recogido en la filosofía que inspira la carrera administrativa, que no sólo consagra los postulados de eficiencia y eficacia, sino que es una realización de la igualdad y estabilidad.

"Derecho a estabilidad laboral - Restricciones. Por regla general, el derecho a permanecer ejerciendo un cargo o una función pública sólo puede restringirse cuando el servidor público compromete alguno de los principios que deben orientar su gestión, como el principio de eficiencia, de igualdad o de moralidad. Sin embargo, en casos excepcionales, el legislador puede establecer causales de retiro que tiendan a promover bienes o derechos constitucionales diversos y que, de otra manera, se verían injustamente limitados. Así ocurre, por ejemplo, cuando se establece una edad de retiro forzoso para favorecer la igualdad de oportunidades y los derechos de participación política. La restricción del derecho a la estabilidad, que opera por decisión del propio titular es, al menos, equivalente a la promoción de la igualdad que se genera al liberar una plaza pública, para que sea ocupada por un nuevo ciudadano. Este relevo, como quedó explicado, fomenta la igualdad de oportunidades y los derechos de participación política y, adicionalmente, constituye una forma eficaz de distribución del empleo público, con todas las consecuencias económicas y fiscales que ello implica. En suma, para la Corte si bien la disposición estudiada afecta el derecho al trabajo al imponer una nueva causal de retiro, esta no es desproporcionada, vale decir, se encuentra plenamente compensada por los beneficios constitucionales que genera."

"La cláusula de reserva se erige en un desconocimiento frontal de la garantía de estabilidad laboral que reconoce la Carta Política de manera expresa en el artículo 53 superior. En efecto, si bien esta garantía no reviste un carácter absoluto, por cuanto no significa un derecho del trabajador a permanecer indefinidamente en el cargo, concretándose tan sólo en el contenido de continuidad y permanencia que deben revestir las relaciones obrero-patronales, si involucra la necesidad de pagar una indemnización cuando dichas expectativas de permanencia resultan ser injustificadamente defraudadas. De esta manera, para la Corte la terminación puede considerarse respetuosa del mencionado derecho de rango superior, aunque no obedezca a una de las causales de justa terminación consagradas por la ley, siempre y cuando se reconozca la correspondiente indemnización por despido injustificado. La garantía de estabilidad laboral sólo se ve suficientemente respetada cuando las normas jurídicas garantizan una indemnización por despido injustificado. Como la norma demandada no lo hace, resulta lesiva de la voluntad del constituyente. Si no es ajustado a la Constitución el despido unilateral sin justa causa, sin expresión de motivos y sin indemnización, - en lo cual consiste la referida cláusula de reserva -, obviamente el preaviso establecido como condición para proceder a aplicar tal cláusula, y la posibilidad de ser substituido en dinero, también serán retirados del ordenamiento por las mismas razones de inconstitucionalidad".

Como ya lo había insinuado la Sala, la norma constitucional contenida en el parágrafo transitorio del artículo 77 no ha tenido desarrollo legal alguno, de manera que su enunciado debe llenarlo el intérprete con la aplicación de las normas generales que regulan la materia de la estabilidad y de los derechos de los trabajadores en Colombia y como quiera que los servidores de Inravisión son trabajadores oficiales - con excepción de los señalados de forma expresa en el artículo 16 de la ley 335 de 1996 - su régimen laboral está regido por la ley–, las estipulaciones contenidas en los contratos individuales de trabajo que regulan la relación laboral entre empleador y trabajador y por las convenciones o pactos colectivos vigentes.

Ahora bien, el principio general que rige las relaciones laborales es el de que el empleador está sujeto a una normatividad de tinte social que persigue, mediante normas especiales, equilibrar la relación laboral, frente a quien se supone la parte más débil: el trabajador. En este orden de ideas, todo proceso de reestructuración, sea por creación, fusión, escisión o supresión de entidades de la administración pública, lleva envuelta esta concepción social, de la cual se nutre la estabilidad laboral, y fue en desarrollo de este criterio que el legislador dispuso, como se anotó, el pago de indemnizaciones por la supresión de los cargos de carrera y aún de libre nombramiento y remoción y la reincorporación a empleos equivalentes. En cuanto a los trabajadores oficiales, su régimen especial - legal o convencional - determinará en cada caso el alcance de la estabilidad y a él habrá de estarse; en defecto de aquél se aplicarán las normas generales.

Así, resulta claramente identificable el evento en el cual la estabilidad del trabajador puede verse afectada por el ejercicio de competencias atribuidas por la Constitución Política a distintos órganos del poder público, como pueden ser aquellos mediante los cuales se resuelve fusionar, suprimir o escindir organismos de la administración pública - con las correspondientes consecuencias en las relaciones laborales con sus servidores -, materia respecto de la cual el ordenamiento constitucional establece competencias compartidas entre el Congreso (para determinar la estructura de la administración pública nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional y señalar sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta) y el Presidente de la República, a quien se le asigna capacidad jurídica para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, conforme a la ley (arts. 150.7, 189.15 y 16).

La Corte Constitucional en varios pronunciamiento, entre ellos en la sentencia C - 702 de 1999, mediante la cual resolvió sobre la constitucionalidad de varias disposiciones de la ley 489 de 1998, señaló:

"**Conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 7º de la Carta, corresponde al Congreso la determinación de "la estructura de la administración nacional", es decir, que él se ocupa de fijar lo que podría denominarse "la parte estática" del aparato administrativo estatal, razón ésta por la cual, en ejercicio de dicha función, puede "crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional", fijando desde luego los objetivos de cada una de estas entidades y, por disposición constitucional, la estructura orgánica de las mismas, en cada caso.**

No obstante, por expresa disposición del constituyente, al Presidente de la República, como "suprema autoridad administrativa", le fue asignada la función de "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley".

En cuanto hace a la fusión de dichas entidades, podría en principio pensarse que la Constitución estableció una competencia simultánea e idéntica para el Congreso Nacional y el Presidente de la República, quienes conforme a esa interpretación podrían ejercer la misma atribución, en lo que constituiría una notoria duplicidad de funciones por las dos ramas mencionadas del Poder Público.

Sin embargo, ello no es así. En efecto, si se analizan los dos textos constitucionales a que ya

se ha aludido, sin dificultad alguna se encuentra que dentro de la función del legislador, a éste le corresponde "hacer las leyes", sin otro límite que el que le señala la propia Carta Política. Es decir, el Congreso Nacional, previos los debates respectivos, adopta como ley las decisiones que respecto de la determinación de la estructura de la administración nacional juzgue convenientes para el Estado y, en ese ámbito no se encuentra sometido a ninguna ley preexistente, pues su único límite lo traza la Constitución. En tanto, cuando la fusión de una entidad con otra u otras se decreta por el Presidente de la República, éste ha de ejercer esa atribución constitucional "de conformidad con la ley", según las voces del artículo 189, numeral 15 de la Carta.

Así las cosas, la aparente contradicción entre el artículo 150 numeral 7º y el artículo 189 numeral 15 de la Constitución, es, por lo visto, inexistente. Se trata, simplemente, de dos momentos distintos: el primero, a cargo del legislador, y el segundo a cargo del Presidente de la República, quien, con estricta sujeción a la ley puede ejercer esa atribución como suprema autoridad administrativa.

Ello supone, entonces, que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad."

Y en relación con la escisión de entidades públicas y particularmente de empresas industriales y comerciales del Estado, expresó:

"E**n el artículo 53, el Congreso facultó al Presidente de la República a crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, por la vía de la escisión de las existentes, lo cual es a todas luces contrario al numeral 7º. del artículo 150 de Carta Política, conforme al cual, corresponde al Congreso, por medio de ley, ejercer la función de "crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta". Repárese, además, que en el caso de las sociedades de economía mixta no sólo concurren aportes o recursos públicos, sino también aportes de particulares, con base en acuerdos de voluntades, a partir del acto de autorización. Por tanto, será declarado inexequible." (Las letras cursivas pertenecen al texto original)**

En el caso objeto de consulta, Inravisión es una sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa industrial y comercial del Estado, la cual forma parte de la administración pública, rama ejecutiva del poder público del orden nacional del sector descentralizado por servicios (ley 489 de 1998 art. 38.2.f)) y, en consecuencia una eventual escisión, fusión o supresión debe ser implementada conforme a las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, atendiendo las competencias señaladas en ellas.

En síntesis, como no existe desarrollo legal alguno que le de contenido especial a la protección de los derechos de los trabajadores de Inravisión, incluido el de estabilidad, consagrada en el

artículo 77 de la Carta, pues las leyes 182 y 335 se limitaron a reiterarla, su régimen al respecto es el común al de los demás servidores del Estado en la forma que quedó consignada, pues no existe una garantía distinta o un plus que permita concluir un tratamiento especial.

Finalmente, la Sala considera oportuno reiterar su doctrina vertida en la Consulta 1.379 de 2001, por guardar íntima relación con el tema consultado:

"Es decir, el vínculo contractual que ligaba a la administración departamental con los trabajadores de la Secretaría de Obras terminó por decisión administrativa, ante la necesidad de realizar ajustes de reestructuración como medida tendiente a conjurar el déficit financiero que afronta la entidad territorial. No obstante la legalidad de la medida, que como se dijo se fundamentó en disposiciones constitucionales y legales que permiten la supresión de empleos, no está tipificada como justa causa, es decir, se trata de una causa legal pero no justa de terminación del vínculo laboral, que para el caso de los trabajadores oficiales son las consignadas en los artículos 16, 48, 49 y 50 del decreto reglamentario 2127 de 1.945. Fuera de los casos a que se refieren las normas citadas, la terminación unilateral del contrato por parte del empleador da derecho al trabajador a reclamar los salarios correspondiente al tiempo que falte para cumplirse el plazo pactado, además de la indemnización de perjuicios a que hubiere lugar (art. 51 ibd.).

La jurisprudencia, de manera reiterada, diferencia entre el despido autorizado legalmente y el despido con justa causa, al aceptar que no siempre el retiro con autorización legal equivale a justa causa, por cuanto ésta y aquella son conceptos diferentes. Por tanto, cuando se hace referencia al despido sin justa causa no se excluye el que opera unilateralmente por parte del empleador, así sea con autorización legal, porque no puede equipararse la legalidad de la terminación del vínculo laboral con el despido fundado en justa causa.

En relación con este tema la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, señala:

"...son innumerables los casos en los cuales la Corte ha hecho clara diferenciación entre el despido autorizado legalmente y el despido con justa causa, admitiendo 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, para el caso del trabajador oficial, las que establecen los artículos 15, 48 y 49 del Decreto 2127 de

1.945 y no otras, porque a los demás modos de terminación del contrato de trabajo no les da la ley esa forma de denominación...

Se infiere de lo anterior que, cuando se hace referencia al despido sin causa justa, no se excluye al que se 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. De tal suerte que aun cuando, para el sector oficial, el artículo 47 del decreto 2127 de 1.945 establece los modos de finalización del vínculo laboral, únicamente constituyen justa causa, como ya se expresó, los consagrados en los artículos 16, 48 y 49 del mismo decreto, aludidos también en el literal g) del citado artículo 47". (Radicación No. 7762 de 27 de octubre de 1995

Por tanto, en el caso específico que aquí se analiza, relacionado con la terminación unilateral del contrato de trabajo originada en la supresión de una dependencia oficial, es indudable que se trata de una causa legal pero no justa de despido, ajena a la voluntad de los trabajadores, que da lugar al reconocimiento de la indemnización prevista en la convención colectiva para el despido

sin justa causa."

La Sala responde

El ejercicio eventual de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República por el literal d) del artículo 16 de la ley 790 de 2002, para escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley, debe acatar el mandato constitucional de respeto a la estabilidad y a los derechos laborales de los trabajadores de Inravisión, que es el común a los servidores del Estado, para lo cual deberá tener en cuenta la naturaleza del vínculo con la entidad.

Transcríbase a señora Ministra de Comunicaciones. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

CESAR HOYOS SALAZAR SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Presidente de la Sala

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)