COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/262/95

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/262/95
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr FABIO MORON DIAZ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Agenciamiento De Derechos Constitucionales
- Entidad Del Orden Nacional
- /Administracion Nacional
- /Corte Constitucional
- Presidente De La Republica
- /Departamento Administrativo

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Declarar exequible el parágrafo 1o. del artículo 113 de la Ley 99 de 1993. Segundo. Declarar exequibles los artículos 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994. Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Presidente JORGE ARANGO MEJIA Magistrado ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA…

Texto completo

C-262-95 Sentencia No Sentencia No. C-262/95 AGENCIAMIENTO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES -Improcedencia /LEGITIMACION POR ACTIVA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD No obstante el actor también diga actuar de conformidad con el poder adjunto y en representación de una persona jurídica de naturaleza sindical, es claro que en tratándose de la acción pública de inconstitucionalidad que es la planteada en este caso, esta Corporación no puede aceptar dicha calidad de agencia de derechos constitucionales y de intereses legítimos que, ciertamente, no son directa y específicamente los de la defensa en abstracto de la Constitucionalidad de las leyes para los que está dispuesta la mencionada acción pública; de lo contrario, se estaría en franca contradicción con la Constitución Nacional y con el Decreto 2067 de 1991, ya que lo dispuesto en la Carta en punto a la legitimación activa para esta clase de actuaciones es precisamente su carácter ciudadano y público, y no la posibilidad de la actuación de personas jurídicas o de agentes judiciales de éstas.

ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL -Reestructuración /ADMINISTRACION NACIONAL -Estructura /CORTE CONSTITUCIONAL -Competencia Para esta Corporación el presente asunto consiste en el examen de la demanda ciudadana de inconstitucionalidad formulada, de una parte, en contra de una disposición que pertenece a una ley que

confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República para “reestructurar” una entidad del orden nacional, incluída la definición del régimen laboral de empleados y trabajadores de aquella entidad, dentro de los dos primeros incisos del numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución y, de otra el análisis de la misma demanda, pero formulada contra unas disposiciones que hacen parte del decreto ley que se expide dentro del marco de la ley de facultades extraordinarias para definir el mencionado régimen laboral, de conformidad con el numeral 10o. del mismo artículo 150 de la Carta. Se deja en claro que para la Corte Constitucional, el asunto en cuestión corresponde al examen de constitucionalidad de unas disposiciones jurídicas que encuentran fundamento inicial en los numerales 7o. y 10o. del artículo 150 de la Carta Política, lo cual define la competencia de esta Corporación.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Facultades para distribuir competencias MINISTERIO -Distribución de competencias /DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO -Distribución de competencias /ESTABLECIMIENTO PUBLICO -Distribución de competencias Sin mayor esfuerzo y para atender la voluntad del Constituyente de preservar la armonía y el equilibrio funcional entre el ámbito de competencias del ejecutivo y del legislativo, debe entenderse que, en todo caso, lo previsto en este numeral, presupone la existencia de las leyes que distribuyen las competencias según la materia entre los ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y que, su ejercicio por el Ejecutivo, no puede adelantarse en contra de la voluntad expresada por el legislador al señalar los objetivos y la estructura orgánica de la administración nacional, y de aquellas entidades en cada caso. De conformidad con lo que se advierte en este apartado, para la Corte Constitucional, la mencionada competencia no puede expresarse ni ejercerse desbordando los límites establecidos en la ley que señala los objetivos y la estructura orgánica de cada entidad.

LEY DE AUTORIZACIONES Debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expresos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y el eventual contenido de la ley de conformidad con la cual podría el Ejecutivo "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales" ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de una de las clases de leyes de autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo; resulta, pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República.

ADMINISTRACION NACIONAL -Modificación de la estructura /LEY MARCO Las funciones de "Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales....", debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Competencias administrativas Bajo este entendido, y con las advertencias de orden doctrinario, que acompañan la definición jurídico constitucional de un estado social y democrático de derecho como el que se establece por la Carta Política de 1991, para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los

mencionados numerales del artículo 189, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan la leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL -Corrección funcional La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución.

ENTIDAD ADMINISTRATIVA -Reestructuración /FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA DEFINIR REGIMEN LABORAL/CVC Nada se opone en la Constitución de 1991 a que dentro del proceso legal de reestructuración de las entidades administrativas del orden nacional adelantada con fundamento en el mencionado numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, se incluya la definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la entidad a reestructurar, siempre que se respeten sus derechos adquiridos tal y como lo ordenan, de modo genérico, el artículo 58 constitucional y, de modo específico para las materias laborales, el artículo 53 de la misma Carta, que es la base del ordenamiento jurídico parcial y especialmente previsto desde la Constitución, para regular las relaciones y los vínculos laborales en el régimen jurídico colombiano. En verdad, las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional para la definición del régimen laboral de los empleados de un ente corporativo de carácter público con ocasión de su reestructuración, como es la CVC, hace parte integral de las medidas propias de toda reestructuración legal de una entidad de esa naturaleza, y su traslado temporal al Jefe del Estado por la vía establecida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no viola ninguna de las prohibiciones previstas en la Carta Política, en materia de los límites para el otorgamiento y ejercicio de facultades extraordinarias, ni en ninguna otra.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL En lo que corresponde a la definición de la naturaleza jurídica de la entidad reestructurada, para la Corte existe plena conformidad entre lo demandado y los límites establecidos en la ley que confiere la facultad, así como con las normas constitucionales relativas a las competencias del legislador en materia de la definición y modificación de la estructura de la administración nacional en general y de las Corporaciones Autónomas Regionales en particular, dentro de un ámbito preciso de autonomía como lo exige el numeral 7o. del artículo 150 de la Carta.

REGIMEN LABORAL -Cambio /TRABAJADORES OFICIALES/EMPLEADOS PUBLICOS/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Incorrecta utilización En el ordenamiento jurídico nacional encuentra a su disposición un muy bien definido régimen legal y constitucional de acciones y de procedimientos que puede ejercer para la eventual protección judicial de los derechos de los trabajadores que sea necesaria cuando, en su opinión, aquellos resulten afectados en sus derechos adquiridos con ocasión de las actuaciones administrativas específicas y de las situaciones concretas que se puedan desprender por el eventual ejercicio de las competencias correspondientes a la administración; de igual modo se advierte que la acción pública de inconstitucionalidad no es el camino idóneo para formular cuestionamientos consultivos ni para provocar interpretaciones parciales, enderezadas a la eventual solución de controversias de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa laboral ordinaria.

ENTIDAD NACIONAL -Reestructuración /SUPRESION DE CARGO La reestructuración de una entidad nacional como la CVC, implica para el legislador ordinario o extraordinario, cuando se cumplen todos los requisitos constitucionales, la competencia de suprimir empleos, siempre que se base en una situación real y objetiva y sea proporcional a esa situación. La competencia para reestructurar entidades de la administración nacional comprende la facultad de suprimir cargos de la planta de personal de una entidad determinada, como aparece en el asunto que se resuelve, siempre que se respeten los derechos adquiridos.

LEY ESTATUTARIA EN REGIMEN LABORAL -Improcedencia Es claro que su reconocimiento constitucional no obliga a que su regulación deba hacerse mediante ley estatutaria: todo lo contrario, no resulta recomendable dentro del Estado Social de Derecho, imponer la carga de la mayoría cualificada que presupone la adopción de la ley estatutaria a materias de contenido económico y social como el régimen de vinculación de los servidores del Estado, como para ningún otro trabajador.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL -Empleados Existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley.

RELACION LABORAL -Terminación En general cuando la relación laboral termina, el funcionario queda desempleado, y que a la luz de la Carta Constitucional esta situación no puede considerarse como violación del mencionado derecho, pues de ser así, ningún contrato podría terminar por algunas de las razones previstas en la relación laboral administrativa, ni tampoco podrían darse por terminadas las relaciones legales y reglamentarias con base en las condiciones fijadas en la ley; al respecto se observa que el artículo 125 inciso 4o. de la Constitución advierte que el retiro del servicio se hará, entre otras causales, por las previstas en la Constitución o por la ley, y que en consecuencia para el Constituyente la estabilidad no significa inamovilidad.

REF: Expediente No. D-724 Acción Pública de inconstitucionalidad contra el parágrago 1o. del artículo 113. de la Ley 99 de 1993, y los arts. 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 del 21 de julio de 1994.

Actor: MARCEL SILVA ROMERO Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ Santafé de Bogotá, D.C., junio veinte (20) de mil novecientos noventa y cinco (1995) I. ANTECEDENTES El ciudadano MARCEL SILVA ROMERO, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el parágrafo 1o. del artículo 113, de la Ley 99 de 1993, y contra los artículos 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto No. 1275 del 21 de junio de 1994.

Se admitió la demanda, se ordenaron las comunicaciones de rigor constitucional y legal, y se decretó su fijación en lista y el traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación quien se declaró impedido par actuar en este asunto; aceptado el impedimento alegado, el expediente pasó al Despacho del Señor Viceprocurador, quien rindió en término el concepto fiscal correspondiente. De esta manera, el término de fijación en lista venció con la única intervención del señor apoderado del Ministerio del Medio Ambiente; una vez cumplidos como se encuentran todos los trámites que corresponden a esta actuación de control de constitucionalidad que se surte en esta Corporación, procede la Corte Constitucional a pronunciar decisión de mérito con fundamento en los siguientes fundamentos jurídicos.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS " Ley 99 de 1993 "(diciembre 22) "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los Recursos Naturales Renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia "DECRETA: "..... “Artículo 113 . Reestructuración de la CVC . Facúltase al Presidente de la República por el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley para reestructurar la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, y transferir y aportar a un nuevo ente cuya creación se autoriza las funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como los activos y pasivos relacionados con dicha actividad.

“En desarrollo de estas facultades, el Gobierno Nacional procederá a organizar el nuevo ente encargado del ejercicio de las funciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía, el cual podrá constituirse como empresa industrial o comercial del Estado, o como sociedad de economía mixta con la participación de las entidades públicas, privadas o mixtas del orden nacional, regional, departamental o municipal.

“PARAGRAFO 1 . Las facultades conferidas en este artículo, incluyen la definición del régimen laboral de los actuales empleados y trabajadores de la CVC sin perjuicio de sus derechos adquiridos.

“PARAGRAFO 2 . El Presidente de la República oirá el concepto previo de una Comisión asesora integrada para el efecto, de la que formarán parte los gobernadores de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, el Ministro de Minas y Energía, el Director General de la CVC, el Gerente General de las Empresas Municipales de Cali, un representante de los empleados del sector eléctrico de la CVC y dos miembros del actual Consejo Directivo de la CVC que representen en él al sector privado regional.

“..... (De este artículo lo subrayado es lo demandado) "Decreto 1275 de 1994 "(junio 21) "Por el cual se reestructura la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, se crea la Empresa de Energía del Pacífico S.A., EPSA y se dictan otras disposiciones complementarias.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 113 de la Ley 99 de 1993 oído el concepto de la Comisión Asesora de que trata el mismo artículo, "DECRETA "Artículo 1o .

Naturaleza . La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC es un ente corporativo de carácter público, integrado por el Departamento del Valle del Cauca y las demás entidades territoriales existentes en el mismo, y dotado de los atributos establecidos en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993."

".... "artículo 11. Clasificación. Para todos los efectos legales, los servidores de la CVC se catalogan como empleados públicos. En consecuencia, les son aplicables las normas que rigen a éstos en materia de vnculaciones, carrera administrativa, régimen disciplinario y demás normas que regulan a los empleados públicos.

"Artículo 22 . Indemnizaciones de los trabajadores oficiales y los empleados públicos escalafonados . Los trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la reestructuración de la Corporación, en desarrollo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, tendrán derecho a la siguiente indemnización:

"1. Si el funcionario público tuviese menos de un (1) año de servicios continuos, se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario. "2. Si el funcionario público tuviese un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5), se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año y quince (15) días por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

"3. Si el funcionario público tuviese cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10), se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año y veinte (20) días por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

"4. Si el funcionario público tuviese diez (10) años o más de servicios continuos, se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año y cuarenta (40) por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción."

"Artículo 23. Factor salarial . Las indemnizaciones no constituyen factor salarial para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicio. Para efecto del reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

"1. La última asignación básica mensual del funcionario público correspondiente al cargo que se suprime incluyendo dentro de ésta las prestaciones que constituyen factor de salario causadas que venían disfrutando los empleados de la CVC por razón de su régimen laboral especial.

"2. Prima Técnica. "3. El promedio mensual de los dominicales y festivos laborados en el último año y de los incrementos por jornada nocturna.

"4. Los auxilios de alimentación y transporte. "5. Prima de Navidad "6. Bonificación por servicios prestados "7. Prima de servicios "8. Prima de vacaciones "9. Prima de antigüedad "10. Horas extras."

"Artículo 31 . Fuero sindical. En caso de que alguno o algunos de los funcionarios cuyo cargo se suprima gocen del privilegio de fuero sindical, la supresión del cargo implica el retiro automático del servicio y en consecuencia, no será necesario adelantar el proceso de levantamiento de fuero ante la justicia laboral."

III. LA DEMANDA A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 4o., 3o., 5o., 13, 25, 29, 39, 53, 55, 58, 83, 93, 94, 11, 114, 123, 150-10 inc. 1o. y 3o., 150-19 literales e) y f), 151, 152 y 153 de la Constitución Nacional de 1991.

B. Fundamentos de la demanda 1o. La Inconstitucionalidad del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 11 del Decreto 1275 de 1994 - En la extensa demanda que se absuelve en esta oportunidad, se observa en primer término, que después de una breve nota de presentación en la que resume los fundamentos generales del concepto de la violación que formula más adelante, el actor manifiesta que en este caso la definición legal del concepto de “empleado público” conduce al desconocimiento de los derechos laborales de unas personas que no son “funcionarios públicos”, y que continúan vinculados a una entidad pública cuyo régimen jurídico es objeto de modificación también legal. En su opinión, con esta nueva clasificación se les niega a dichos trabajadores los derechos a la libertad sindical, integrada por los derechos de asociación, negociación, contratación y huelga, de los cuales eran titulares en su condición de trabajadores oficiales.

Además, en su concepto, esta definición afecta el derecho de estabilidad laboral ya que, en adelante, ésta no se puede pactar en la convención colectiva, quedando el Estado en condiciones de determinar unilateralmente cuando se tiene derecho o no a la estabilidad.

Advierte, que la definición de la específica modalidad de vinculación de unos trabajadores a la administración pública, ordenada por las disposiciones acusadas, también impide el disfrute del derecho a la sustitución patronal y el carácter bilateral de la relación laboral antes expresada en un contrato de trabajo que, como los anteriores, son "derechos humanos" reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo y por la Constitución Política de Colombia.

El actor insiste en reclamar que se reconozca la vinculación jurídica entre los derechos de carácter laboral, aparentemente desconocidos por las disposiciones acusadas, y el catálogo de los derechos humanos supuestamente establecido en los convenios de la O.I.T., y menciona la existencia de las constantes críticas en el orden internacional a nuestro país, por desconocimiento de los derechos humanos.

En este sentido, en opinión del demandante, el Congreso de la República no está facultado para recortar, ni por sí mismo ni mediante delegación al Presidente de la República, los derechos constitucionales de asociación, contratación y huelga de los trabajadores, sin desconocer los convenios de la O.I.T. debidamente ratificados por Colombia; a este respecto, manifiesta que a pesar de lo inmediatamente anterior, en su opinión, las disposiciones acusadas, que definen a los servidores de la CVC como empleados públicos, “cercenan” de modo inconstitucional e ilegítimo los mencionados derechos de que gozan quienes no son "funcionarios públicos".

Sostiene la demanda que la definición del vínculo laboral de las personas que laboran al servicio de la CVC como empleados públicos, hecha en el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994, viola el artículo 39 de la Constitución Nacional, porque con tal definición se persigue excluirlos de los derechos de “negociación-contratación” y huelga, que le son inherentes al derecho de asociación.

Bajo el mismo entendimiento, en su concepto, tal disposición también viola el inciso cuarto del artículo 53 de la Carta que ordena que ‘los convenios internacionales debidamente ratificados por Colombia hagan parte de la legislación interna’, ya que se contradice el espíritu de los convenios 87 de 1948 y 89 de 1949 de la O.I.T.

aprobados por las leyes 26 y 27 de 1976 y que ordenan no limitar el derecho de negociación sino exclusivamente a los funcionarios públicos que ejercen poder del Estado.

Además, el actor indica que “Al ser los convenios 87 y 89 de la O.I.T. ley interna de Colombia, el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994 viola también los artículos 55 y 56 de la Constitución al excluir de los derechos de negociación y de huelga a los trabajadores de la CVC. ....También resulta violado el artículo 93 de la Constitución que ordena la prevalencia de los tratados y convenios internacionales que prohiben la limitación de los derechos humanos, como lo son los de la libertad sindical 87 y 98 de la O.I.T.” También, advierte de manera general, que en su opinión y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Nacional, el concepto constitucional de "Estatuto del Trabajo", aparte de ser novedoso en nuestro derecho, tiene las características de ser único y unificador y, por ello, las disposiciones del derecho del trabajo deben aparecer en aquel y no de modo disperso en varias leyes o decretos; en este sentido, el actor manifiesta que de acuerdo con el mencionado artículo de la Constitución Nacional, el Congreso de la República debe expedir el "Estatuto del Trabajo". Por tanto, como la definición del vínculo laboral corresponde a dicho órgano y, exclusivamente, en una ley estatutaria que cree un marco único y posibilite la igualdad de derechos, aquel organismo no podía “delegar” dicha competencia como lo hizo, al conferir al Presidente de la República la facultad de definir los derechos de los ciudadanos que laboran en entidades como la CVC.

En este mismo orden de ideas, el actor sostiene que el estatuto del trabajo, debe ser expedido, obligatoriamente, por el Congreso de la República, ya que la definición del vínculo laboral implica el ejercicio de múltiples derechos fundamentales, y porque es una parte incuestionable de las decisiones que debe darse, de una vez, para todos los trabajadores del Estado; por esta razón, en concepto de la demanda, las disposiciones acusadas, tanto el parágrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, como el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994 y de paso los artículos 22, 23 y 31 del mismo devienen inconstitucionales.

Además, el actor considera que la "definición del vínculo laboral de los trabajadores públicos, debe hacerse por el Congreso en una "ley estatutaria" sometida a un trámite más riguroso y detallado que el de la ley ordinaria y nunca por decreto de facultades extraordinarias, mucho más cuando ésta definición implica el cercenamiento de derechos fundamentales, de derechos humanos y de la aplicación o exclusión para ellos de los principios del artículo 53 de la Constitución", pues en su concepto, catalogar a un servidor público como empleado público , implica negarle la libertad sindical, integrada por el derecho de asociación, negociación, contratación y huelga, el derecho a la estabilidad tal como lo enseñan los convenios de la O.I.T. y el derecho laboral internacional, sustrayéndolo de la posibilidad de pactar la convención colectiva y colocándolo en una situación donde el mismo Estado unilateralmente determina cuando tiene derecho o no a la estabilidad.

Indica que, con las violaciones mencionadas, también se desconoce el principio de la protección a la condición más beneficiosa del trabajador, que opera como uno de los varios elementos del nuevo conjunto especial de principios protectores de los derechos de los trabajadores, incorporado en el artículo 53 de la nueva Constitución Política; además, sostiene que este principio se traduce también en el de la irreversibilidad de los derechos causados de los trabajadores y

que, en su opinión, comprende no sólo los derechos sino las “simples expectativas.” Sostiene que, según lo dispuesto por el Constituyente de 1991, “existe un abismo” entre las nociones constitucionales de la condición más beneficiosa, y la de protección de los derechos adquiridos, pues en la Carta Política de 1991 se ha hecho una clara diferencia entre las dos clases de protección, las que aparecen, en el caso de los derechos adquiridos, en el artículo 58, mientras la de la condición más beneficiosa se encuentra en el artículo 53 al lado del In dubio pro operario y la prevalencia de la norma más favorable.

Advierte además, que con base en este principio constitucional no puede el legislador “arrebatarle” a los trabajadores oficiales que venían laborando en la CVC y que van a continuar haciéndolo, los derechos a la asociación plena y efectiva, a la contratación colectiva y el derecho de huelga, ya que no se trata de un servicio público esencial; sostiene, por ello, que al establecerse que el Estatuto del Trabajo debe respetar la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho, también debe entenderse que resulta inconstitucional el cambio de la modalidad de vinculación de los servidores del Estado en el que se pasa a una condición menos beneficiosa.

- De otra parte, en opinión del demandante, el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994, viola el artículo 39 de la Constitución Nacional, porque, según su parecer, con la definición que allí se establece, se excluye a los servidores de la CVC del derecho de negociación colectiva y de huelga que, por disposición constitucional, son inherentes al derecho de asociación sindical también consagrado en la Carta Política; además, manifiesta que con lo establecido en el artículo 11 acusado también se viola el artículo 51 de la Constitución Nacional, porque aquella disposición es contraria al espíritu de los convenios 87 de 1948 y 89 de 1949 de la O.I.T. ratificados por Colombia, en los que se ordena no limitar el derecho de asociación sino, excepcional y exclusivamente, a los funcionarios públicos.

- Manifiesta que en la CVC existen trabajadores oficiales con quienes la entidad suscribe convenciones colectivas y que, si bien es un número muy exiguo el que tiene derecho a tales beneficios, no puede el legislador ordinario, y muchos menos el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, arrebatarle ese derecho bajo la disculpa de una reestructuración de la entidad.

Además, el demandante observa que el artículo 53 de la C.N. de una parte establece que ni la ley, ni los contratos, los acuerdos o los convenios de trabajo pueden menoscabar los derechos de los trabajadores, y de otra, consagra el principio de la "condición más beneficiosa” que además de proteger los derechos causados en favor de los trabajadores, exige que entre dos sistemas normativos le sea aplicable al trabajador el que más le favorezca.

- Sostiene que el decreto 1275 de 1994, no puede entonces arrebatarle a los trabajadores oficiales que venían laborando en la CVC y que van a continuar haciéndolo, "el derecho de asociación plena y efectiva, a la contratación colectiva y al derecho de huelga que venían ejerciendo”.

3. El artículo 31 del Decreto 1275 de 1994 - En la segunda parte de su demanda, el actor sostiene que el artículo 31 del Decreto 1275 de 1994, es inconstitucional por las razones que se resumen como sigue:

a) El ejecutivo no tenía facultades extraordinarias para regular ningún aspecto del fuero sindical; b) En materia de derecho laboral colectivo, las únicas normas que rigen son las establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, tanto para trabajadores privados, trabajadores públicos y empleados públicos que contempla el derecho de asociación y sus inherentes como el de "negociación-contratación", y huelga y demás garantías sindicales. No puede entonces el legislador dividir las instituciones que se hallan unificadas porque el estatuto del trabajador se entiende como único y unificado; c) Por tratarse de garantías sindicales y la estabilidad de los directivos gremiales no puede el legislador ordinario, ni mucho menos autorizar al Presidente de la República, modificar la institución del fuero sindical, sino

mediante ley estatutaria; y, d) No puede el legislador ordinario quitarle la competencia a los jueces ordinarios del trabajo para conocer de las acciones de fuero sindical.

4. Los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994 - En este apartado de la demanda el actor advierte que los artículos que enuncia son contrarios a lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Nacional, pues con ellos se descarta, en su opinión, la sustitución patronal para los trabajadores del sector eléctrico de la CVC; en efecto, el actor señala que la Ley 99 de 1993 otorgó facultades al Presidente para reestructurar la CVC, mas no para autorizar el despido de ninguno de sus servidores, puesto que "Las facultades se dirigían a establecer funciones de generación. transmisión y distribución de energía eléctrica, así como sus pasivos y activos relacionados con esa actividad", y la única autorización que se otorgó al Gobierno fue la “ilegal” definición del vínculo laboral, mas no para crear nuevas causales de terminación de los contratos de trabajo o de la relación legal y reglamentaria amparada por la estabilidad de carrera administrativa, ni para establecer la supresión de los empleos.

- Manifiesta el demandante que el artículo 14 del Decreto 1275 de 1994, ordenó que las funciones de generación, transmisión y distribución de energía que cumplía la CVC, serian asumidas a más tardar a partir del 1o. de enero de 1995 por una nueva sociedad que se denominará "Empresa de Energía del Pacífico S.A. EPSA" y, de acuerdo con esta norma, la CVC quedó dividida en dos, es decir, en esta regulación se presenta la figura de la sustitución patronal en un sector de la empresa, lo que según el artículo 53 del Decreto 2127 de 1945, no interrumpe, modifica ni extingue los contratos de trabajo.

De otra parte, para el actor, el artículo 22 del Decreto 1275 demandado, es inconstitucional porque niega a los empleados oficiales de la CVC en actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica el derecho a que se les aplique la sustitución patronal parcial con "EPSA S.A.", creando así más excepciones al principio de la igualdad, ya no deducido sino expreso en el artículo 13 de la Constitución Política.

Para el demandante, nuevamente, "las causales de terminación de la relación laboral no pueden ser modificadas por el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias pues esta materia es de exclusiva competencia del Congreso de la República.” 5. El artículo 1o. del Decreto 1275 de 1994 Insiste el demandante, en la carencia de facultad del ejecutivo para transformar la Corporación Autónoma Regional del Cauca CVC. Las facultades que se confieran no fueron simples y puras, sino condicionadas a no destruir ninguna de sus actividades, sino a separar la parte ambiental del sector eléctrico "Por esta razón deviene en inconstitucional el cambio de naturaleza de la CVC".

IV. LA INTERVENCION OFICIAL El abogado Luís Fernando Macías Gómez obrando en ejercicio del poder especialmente conferido por el Ministerio del Medio Ambiente, presentó escrito de oposición a la demanda de inconstitucionalidad de la referencia y defiende la exequibilidad de las mismas.

Los argumentos que plantea el jurista interviniente, se resumen a continuación: Como se verá, el escrito que se reseña se dirige, en primer lugar, a defender la constitucionalidad de las normas acusadas, y a controvertir los argumentos de la demanda; en segundo lugar, en un planteamiento alternativo, la intervención oficial plantea la inhibición de la Corte para conocer de algunos apartes de la demanda, por fuerza de la supuesta existencia de varios vicios de forma de la misma y por carencia absoluta de competencia de la Corte, en razón de la aparente naturaleza administrativa y reglamentaria del decreto demandado.

A. La Constitucionalidad inicial de las normas acusadas 1. El artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994. Señala la intervención que la parte acusada de la Ley 99 de 1993, no sólo concede la facultad extraordinaria para que se defina el régimen laboral de los empleados de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, por cuanto se reestructura y moderniza la entidad, sin perjuicio de sus derechos adquiridos, sino que a la vez crea un

nuevo ente administrativo el cual ofrece mayor empleo y mayores garantías al personal que conforma la entidad reestructurada y creada.

- En relación con el derecho de asociación, afirma que éste no se vulnera por cuanto del ejercicio de este derecho sólo están excluídos los "miembros de la fuerza pública"; además, considera que el Estado reconoce el derecho de asociación a los trabajadores, y lo eleva a la categoría de canon constitucional, y en ningún caso la Ley 99 de 1993 en el parágrafo primero del artículo 113, viola normas laborales y derechos adquiridos de los trabajadores de la CVC.

2. Los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994 - Advierte, que el decreto acusado no modifica la condición del funcionario estrictamente hablando, pues distribuye más funciones dentro de la facultad que tiene todo empleador de impartir órdenes a los subordinados.

- De otra parte, indica, que la propia ley se encarga de enunciar las causales de cesación de la relación de servicio en la función pública, en forma taxativa, en el Decreto 2400 de 1968 .

B. La aparente falta de competencia de la Corte y los supuestos vicios de forma de la demanda. 1. Falta de Competencia. - Sostiene el apoderado del Ministerio, "que la Corte no es competente para conocer de esta demanda por carecer de competencia, o en su defecto se declare la cesación del proceso y se ordene su archivo".

- Señala que el Decreto 1275 de 1994, por haberse expedido con base en facultades legales de la Ley 99 de 1993 y no constitucionales, tiene la naturaleza de "decreto reglamentario"; en consecuencia, en su opinión, la Corte Constitucional no es competente para conocer sobre su constitucionalidad.

- Advierte que para que los decretos ley o extraordinarios tengan fuerza de ley, debe mediar un régimen de facultades expresamente otorgadas por el Congreso previa solicitud del ejecutivo y que en el caso del Ministerio del Medio Ambiente, al presentar el ejecutivo el proyecto de Ley 99 de 1993, se solicitaron atribuciones especiales, las cuales fueron negadas por el Congreso según consta en las actas".

- De acuerdo con lo anterior, concluye que sería entonces el Consejo de Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 237 num. 2 C.N., el competente para conocer de la inconstitucionalidad de los decretos reglamentarios.

2. "La indebida acumulación de pretensiones y la Indebida presentación de la demanda" - Advierte el interviniente que siendo la Corte Constitucional incompetente para conocer de la supuesta nulidad por inconstitucionalidad del decreto demandado, mal podría avocar conocimiento de ella en los términos del artículo 6o. inciso 3o. del Decreto 2067 de 1991: además, señala que el demandante no estableció las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de la demanda, omitiendo el requisito de presentación establecido en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991.

V. EL CONCEPTO FISCAL En la oportunidad correspondiente, el señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación, que declare que el parágrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994 son exequibles.

Para fundamentar su concepto, y en favor de la solicitud planteada en el concepto fiscal, el representante del Ministerio Público, formula las siguientes consideraciones:

1. " El parágrafo 1o. del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y artículo 22 del Decreto 1275 de 1994 " - En primer lugar el representante del Ministerio Público advierte que el parágrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, no define el carácter de "empleado público", como se afirma en la demanda, pues apenas se limita a establecer la definición de los precisos límites de las facultades otorgadas al Presidente de la República en las que se incluye la atribución de la facultad extraordinaria para incluir la nueva definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la CVC.

- En relación con las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional para la definición del régimen laboral de los empleados de un ente corporativo de carácter público, con ocasión de su reestructuración legal, como es la CVC, el Señor Viceprocurador señala que, a más de ser parte integral de las medidas propias de toda reestructuración legal de una entidad de esa naturaleza, su traslado temporal al Jefe del Estado no viola ninguna de las prohibiciones previstas en el Estatuto Constitucional (art. 150-10), en materia de los límites para el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Congreso; por tanto, observa que allí no se predetermina la naturaleza de esa definición, que es el objeto de la acusación de inconstitucionalidad que corresponde estudiar a la Corte.

- Comparte el señor Viceprocurador el concepto del demandante, sobre el tema de la relación de los convenios de la O.I.T con nuestra legislación interna, y, advierte que de conformidad con el inciso 4o, del artículo 53 de la Carta Política, aquellos hacen parte del ordenamiento colombiano, en especial los convenios 87 de 1948 y 98 de 1949, relativos a la libertad sindical y a la aplicación de los principios del derechos de sindicación; sin embargo, afirma que en aquellos no está regulada la institución de la huelga y que no es cierto que, con la adopción de los convenios en mención, el Estado colombiano esté obligado en su legislación laboral interna, a permitir el ejercicio de la huelga de todos los trabajadores del país, cuando dicha institución no está allí regulada.

- De otra parte, el representante del Ministerio Público advierte que los derechos de "asociación, negociación, contratación y huelga" desde el punto de vista de nuestro ordenamiento constitucional, son instancias diferenciadas en su contenido institucional y en su ejercicio como derecho, pues a todas luces existen limitaciones expresas en la Constitución respecto de la contratación colectiva y de la huelga; por ello, manifiesta que no asiste razón al libelista sobre la supuesta relación indisoluble entre el derecho "de negociación-contratación" y el derecho de huelga, que impediría limitaciones legales a uno u otro y que el no reconocimiento de uno o de otro significa el desconocimiento del restante, o de ambos. Considera que los tres derechos mencionados por el actor (Asociación, negociación-contratación y huelga), corresponden a tres instancias diferenciadas desde el punto de vista de su contenido, como del de su ejercicio, pero, especialmente, desde las definiciones constitucionales establecidas por los artículos 55 y 56 de la Carta Política, que les imponen limitaciones expresas.

- En este sentido, advierte que no es cierto que las limitaciones constitucionales como las de la legislación laboral interna respecto de los mencionados derechos, impliquen necesariamente el desconocimiento o el recorte ilegítimo del derecho de asociación, protegido por los convenios internacionales mencionados.

De otra parte considera que el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales aparece reconocido expresamente por la Carta Constitucional de 1991, como un derecho social y económico de los trabajadores, pero igualmente condicionado a las excepciones que establezca la ley, lo cual excluye el pretendido carácter de derecho fundamental e inmutable que le atribuye el actor.

- Especial crítica merece en concepto del Ministerio Público la reiterada e insistente consideración del actor en el sentido de estimar que, lo dispuesto por el mencionado artículo 53 de la Constitución en asunto de la expedición de un Estatuto del Trabajo por parte del Congreso de la República, con la incorporación de los principios mínimos fundamentales allí enunciados exhaustivamente, significaría la inconstitucionalidad de cualquiera disposición legal o reglamentaría referida a las relaciones laborales en el orden interno, y que por esa vía ni el legislador ni el ejecutivo podrían cumplir los restantes cometidos constitucionales, como sería, entre otros, la determinación de la estructura de la Administración Nacional y la reglamentación del funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el caso de las competencias del Congreso del numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, o modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales con sujeción a los principios y reglas que establece la ley, en el caso del Presidente de la República, según las competencias previstas en el numeral 16 del artículo 189 de aquella normatividad. El Señor Viceprocurador advierte, además, que la definición del vínculo laboral entre los servidores públicos y la Administración

y el Estado, no aparece relacionada como de obligatoria regulación en el denominado Estatuto del Trabajo, razón por la cual advierte que no es cierto que tal regulación sería inconstitucional por no aparecer en el que el actor denomina el estatuto único del trabajo.

- Considera el Ministerio público que la definición de empleado público, no conlleva la limitación al derecho de sindicalización, pues este derecho está protegido por el ordenamiento constitucional, y por esa razón no puede ser desconocido ni por el Congreso ni por el Ejecutivo.

- Advierte, que el mandato constitucional contenido en el artículo 53, no es óbice para que el legislador y el ejecutivo cumplan con sus cometidos constitucionales como son los de determinar la estructura de la administración nacional y reglamentar el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas regionales, y modificar la estructura de las entidades administrativas, con sujeción a los principios y reglas que establece la ley.

- Considera que la definición del vínculo laboral tiene relación con el ejercicio de ciertos derechos laborales y su limitación general, pero la incidencia que esta definición tenga en el ejercicio de tales derechos no da lugar, por esa sola circunstancia, a que se le otorgue a ella la calidad de derecho fundamental ni tampoco a que su regulación haya de hacerse mediante ley estatutaria: todo lo contrarío, no resulta recomendable dentro del Estado Social de Derecho imponer la carga de la mayoría cualificada que presupone la adopción de la ley estatutaria a materias de contenido económico y social, como el régimen de vinculación de los servidores del Estado, como para ningún otro trabajador.

- Señala que los empleados públicos tienen establecida con el Estado una relación de carácter legal y reglamentario y que según lo establece el Decreto 3135 de 1968, las personas que prestan sus servicios en los establecimientos públicos son, por definición, empleados públicos; en consecuencia, en su opinión, la norma acusada no ha hecho otra cosa que adoptar una definición del vínculo laboral de unos servidores públicos, acorde con la índole jurídico administrativa de la entidad en la cual desempeñan sus funciones.

En su concepto, existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento.

2. " El artículo 31 del Decreto 1275 de 1994 " - Considera el Ministerio Público que "...la garantía del fuero sindical que consiste en que los trabajadores que gozan de ella no pueden ser despedidos sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Trabajo (art. 405 C.S.T) no es procedente invocarla para el caso en estudio, pues la supresión de cargos que establece la norma demandada se hace por ministerio de la ley, y por que la facultad constitucional de reestructurar una entidad pública implica entre otras consecuencias, la atribución jurídica de suprimir cargos. Este mismo planteamiento sirve al Ministerio Público para fundamentar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en cuanto a la supuesta violación del derecho constitucional al fuero sindical, ya que considera que la supresión de un empleo es suficiente causal para estimar que no se hace necesario acudir a la definición judicial del fuero sindical.

3. " De la inconstitucionalidad planteada respecto de los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994 " - En concepto de la Procuraduría es clara que la Ley 99 de 1993 otorgó al Presidente de la República la atribución de definir el régimen laboral de los empleados de la CVC, la cual está contenida dentro de las facultades de reestructura de la entidad.

- En relación con la nueva ubicación de los trabajadores de la CVC, el concepto fiscal advierte que cuando la relación termina, el funcionario queda desempleado, situación que no puede considerarse como violación del derecho al trabajo, pues de ser así ningún contrato podría terminar por algunas de las razones previstas en la relación laboral administrativa, ni tampoco podrían darse por terminadas las relaciones legales y reglamentarias con base en las condiciones fijadas en la

ley; al respecto observa que el artículo 125 numeral 4o. advierte que el retiro del servicio se hará, entre otras causales, por las previstas en la Constitución o por la ley y que la estabilidad no significa inamovilidad.

- Observa además, que los derechos legales a la preferencia, a la nueva ubicación y los demás predicables de los servidores de carrera administrativas, no han sido desconocidos por las normas demandadas, ni siguiera de modo implícito, ya que el régimen de indemnizaciones para los servidores de la CVC escalafonados en la carrera administrativa establecido en las disposiciones acusadas, no significa que se nieguen dichas prerrogativas jurídicas.

- Por último, en relación con la figura de la sustitución patronal, considera el Viceprocurador, que las normas acusadas no vulneran el derecho a la igualdad, por cuanto éstas no plantean en ninguno de sus apartes la negación de tales beneficios.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Primera: La Personería del Actor Como asunto preliminar, cabe advertir que la demanda cuyo contenido se resume en la primera parte de esta providencia, se atiende en esta sede judicial, únicamente en virtud de que el actor dice ejercer la acción pública y ciudadana de inconstitucionalidad prevista en los literales 1o. y 5o. del artículo 241 de la Carta Política, y porque, específicamente, el mismo demandante manifiesta actuar como ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos, que es la condición fundamental para adelantar estas actuaciones judiciales en las que se cuestiona directamente la constitucionalidad de las leyes y de los actos normativos equiparables a ella, en los precisos términos de los artículos 214 y 242 de la normatividad superior.

Además, se observa que no obstante el actor también diga actuar de conformidad con el poder adjunto y en representación de una persona jurídica de naturaleza sindical, es claro que en tratándose de la acción pública de inconstitucionalidad que es la planteada en este caso, esta Corporación no puede aceptar dicha calidad de agencia de derechos constitucionales y de intereses legítimos que, ciertamente, no son directa y específicamente los de la defensa en abstracto de la Constitucionalidad de las leyes para los que está dispuesta la mencionada acción pública; de lo contrario, se estaría en franca contradicción con la Constitución Nacional y con el Decreto 2067 de 1991, ya que lo dispuesto en la Carta en punto a la legitimación activa para esta clase de actuaciones es precisamente su carácter ciudadano y público, y no la posibilidad de la actuación de personas jurídicas o de agentes judiciales de éstas.

Por ello, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, se deja en claro que no se acepta la condición de apoderado judicial de una persona jurídica invocada en este caso por el actor, y únicamente se le dá trámite a su demanda en cuanto manifiesta que la presenta en su condición de ciudadano.

Segunda: La Competencia a.) Sea lo primero advertir sobre este punto que, no obstante reconocer la complejidad de la cuestión por la regulación normativa del mismo, tanto a nivel constitucional como legal, y a sabiendas de que se trata de un asunto de profundas repercusiones en la configuración del régimen político colombiano, la Corte Constitucional no comparte algunas de las apreciaciones específicas e iniciales que aparecen en el último capítulo del escrito del Abogado Luís Fernando Macías, quien se hace presente en este estrado debidamente facultado como interviniente oficial en representación del Ministerio del Medio Ambiente, y en las que considera que esta Corporación debe inhibirse de fallar sobre la constitucionalidad del Decreto 1275 de 1994.

En su opinión, el conocimiento de dicho asunto sería de competencia del H. Consejo de Estado y no de esta Corte, bajo el criterio, según el cual, el Constituyente de 1991 creó una nueva modalidad de atribuciones constitucionales del Presidente de la República relacionadas con la capacidad de introducir modificaciones a la estructura de la Administración Nacional, por la vía de decretos reglamentarios o administrativos que desarrollen o una ley marco, o una ley de autorizaciones.

En efecto, en el escrito correspondiente, se sostiene que dichos decretos de carácter ejecutivo dependerían, de una parte, del contenido de una específica versión de las leyes marco, especialmente establecida de modo indirecto en el numeral

16 del artículo 189 de la Carta Política y, de otra, de una modalidad también específica e igualmente indirecta de leyes de autorizaciones, establecida, en su opinión, en los numerales 14 y 15 del mismo artículo constitucional, lo cual, no obstante recoger algunos elementos de estas normas, desde un punto de vista general, en el asunto concreto de que se trata en este caso, desconoce las verdaderas características constitucionales de las disposiciones específicamente acusadas, y del marco constitucional preciso dentro del cual fueron expedidas, como se verá enseguida.

b.) Como se dejó dicho en la parte que resume el escrito correspondiente, en concepto de la intervención oficial, que en todo caso refuta las aseveraciones del actor en este punto, la disposición acusada parcialmente, ostentaría el carácter de una actuación administrativa y reglamentaria de la ley, y, así, sería apenas un decreto del ejecutivo nacional expedido en ejercicio de sus competencias constitucionales como suprema autoridad administrativa (art. 189 num. 16), y en desarrollo de una especial modalidad de "autorizaciones legales" contenidas en una ley (Ley 99 de 1993 artículo 113) que no alcanzaría el rango de ley de facultades extraordinarias, sino, “apenas” el de ley de autorizaciones, o “a lo sumo” el de una ley marco y, por lo mismo, los decretos del ejecutivo dictados en desarrollo de aquellas mismas como el acusado, “solamente” serían ejemplo de los decretos reglamentarios respecto de los cuales ejerce competencia de control judicial de constitucionalidad el H. Consejo de Estado.

c.) En este sentido, y como se verá en detalle más adelante, prima facie un apartado del inciso primero del mismo artículo 113 de la Ley 99 de 1993, que no es objeto de demanda, fundamenta la autorización legislativa para crear un nuevo ente administrativo encargado de las funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica que reciba los aportes de la Nación y los activos de la CVC relacionados con dicha actividad y se encargue de los pasivos de la misma, el cual, en principio, y como lo advierte el jurista interviniente, confiere una autorización de aquellas a las que se refiere el artículo 150 num. 7o. en la parte que dice que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...

7o. ...; así mismo crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta ”. (Subrayas de la Corte) No obstante lo anterior, con absoluta claridad observa la Corte que ni la parte de la demanda que se dirige contra la ley, ni la que controvierte la constitucionalidad de unos apartes del Decreto 1275 de 1994, se ocupan de los elementos que integran esta específica disposición de la ley que decreta la autorización en comento, ni de los que en el decreto en mención la desarrollan; por todo ello, para esta Corporación el presente asunto consiste en el examen de la demanda ciudadana de inconstitucionalidad formulada, de una parte, en contra de una disposición que pertenece a una ley que confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República para “reestructurar” una entidad del orden nacional, incluída la definición del régimen laboral de empleados y trabajadores de aquella entidad, dentro de los dos primeros incisos del numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución y, de otra el análisis de la misma demanda, pero formulada contra unas disposiciones que hacen parte del decreto ley que se expide dentro del marco de la ley de facultades extraordinarias para definir el mencionado régimen laboral, de conformidad con el numeral 10o. del mismo artículo 150 de la Carta. Se deja en claro que para la Corte Constitucional, el asunto en cuestión corresponde al examen de constitucionalidad de unas disposiciones jurídicas que encuentran fundamento inicial en los numerales 7o.

y 10o. del artículo 150 de la Carta Política, lo cual define la competencia de esta Corporación. En primer término cabe destacar que el artículo 189 de la Constitución remite de varios modos a la ley, para regular, a semejanza de lo dispuesto por los decretos 1050 y 3130 de 1968, las competencias específicas del ejecutivo nacional para reordenar y adecuar la estructura de la administración nacional como, por ejemplo, mediante la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley, de una parte en los términos del numeral 16 del mismo, o de otra, mediante la

supresión o fusión de entidades y organismos administrativos nacionales, de conformidad con lo que se advierte en el numeral 15, lo cual debe ser analizado con detenida atención para asegurar la cabal y correcta interpretación judicial.

En este sentido, también es preciso advertir que en el ámbito normativo de la nueva Carta Política, y dentro del nuevo esquema constitucional de distribución de competencias relacionadas con la administración pública, en el numeral 14 del mismo artículo 189 se establecen las nuevas atribuciones del Presidente de la República para crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, y para señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, lo cual por su parte, comporta el reconocimiento constitucional de una competencia administrativa del Ejecutivo, igualmente condicionada y sujeta a las definiciones normativas de la ley, que puede establecer no sólo principios y reglas generales para su definición, sino, también, imponer elementos específicos que la orienten y encaucen.

También dentro de estas consideraciones se debe tener en cuenta lo dispuesto por el numeral 17 del mismo artículo 189 de la Constitución que faculta al Presidente de la República para “Distribuir los negocios según su naturaleza, entre los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos”, puesto que, sin mayor esfuerzo y para atender la voluntad del Constituyente de preservar la armonía y el equilibrio funcional entre el ámbito de competencias del ejecutivo y del legislativo, debe entenderse que, en todo caso, lo previsto en este numeral, presupone la existencia de las leyes que distribuyen las competencias según la materia entre los ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y que, su ejercicio por el Ejecutivo, no puede adelantarse en contra de la voluntad expresada por el legislador al señalar los objetivos y la estructura orgánica de la administración nacional, y de aquellas entidades en cada caso.

De conformidad con lo que se advierte en este apartado, para la Corte Constitucional, la mencionada competencia no puede expresarse ni ejercerse desbordando los límites establecidos en la ley que señala los objetivos y la estructura orgánica de cada entidad.

Además, en concepto de la Corte Constitucional, también debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expresos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y el eventual contenido de la ley de conformidad con la cual podría el Ejecutivo "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales" ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de una de las clases de leyes de autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo; resulta, pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República.

De otro lado, se observa que, por el contrario, en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco según la noción doctrinaria y jurisprudencial que también se ha elaborado a partir de la Reforma de 1968, y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los principios y objetivos generales que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo

el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso. En este sentido, las funciones de "Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales....", debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos.

d.) Bajo este entendido, y con las anteriores advertencias de orden doctrinario, que acompañan la definición jurídico constitucional de un estado social y democrático de derecho como el que se establece por la Carta Política de 1991, para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales del artículo 189, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan la leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

Dentro de una interpretación coherente y armónica de distribución de competencias y funciones entre los órganos constitucionales del poder público, y dentro de la distribución del poder que anuncia la nueva Constitución de 1991, no es posible la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar limite alguno de competencias entre ellos.

La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución; en este mismo sentido se pronunció el Honorable Consejo de Estado en sentencia del nueve (9) de septiembre de 1993 con ponencia del H Consejero Miguel González Rodríguez, en consideraciones que son de recibo por esta Corporación.

e.) Así las cosas, la Corte Constitucional encuentra que en este asunto se trata del cuestionamiento de la constitucionalidad de una disposición bien definida de una ley específicamente dictada por el Congreso de la República, en la que el legislador ordinario se ocupa del tema de derecho constitucional al medio ambiente, y en la que establece los diversos instrumentos jurídicos de rango legal para asegurar el adecuado cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado y del Ejecutivo en esta materia, en los distintos órdenes del derecho, dentro de los cuales se encuentra la reestructuración de una entidad administrativa nacional autónoma ya existente, a la que se deben introducir reformas de profundo calado dentro de las cuales se encuentra la definición del nuevo régimen laboral de sus servidores, en todo caso dentro de los nuevos lineamientos señalados por la mencionada ley.

Por ninguna parte de las disposiciones acusadas aparece la figura que el interviniente menciona como autorización para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, ni el marco de principios, objetivos y reglas generales que podría señalar el mismo legislador por vía general, o para el sector o grupo de entidades de que se ocupa la ley parcialmente acusada, para que el ejecutivo, mediante decretos específicamente dictados dentro de aquellos hipotéticos lineamientos, pudiese modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, ni para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, como sería el caso si existiese la mencionada “ley marco” o de autorizaciones, o la regulación legal a que se refiere el interviniente.

f.) Para la Corte, y en los citados términos, no asiste completa razón al jurista que interviene en la oportunidad respectiva, aun cuando en favor de sus planteamientos militan algunas razones genéricas como las que describe la Corte en el literal e.) de este epígrafe, ya que como se ha dicho, el apartado de la ley que se examina con ocasión de la

demanda de la referencia, confiere las precisas facultades extraordinarias para reestructurar una determinada y definida entidad de la administración nacional, y para, dentro de esta precisa materia, también definir el nuevo régimen laboral de sus empleados y trabajadores resultante de las citadas facultades extraordinarias, respetando, desde luego, sus derechos adquiridos.

g.) Así las cosas, la Corte Constitucional descarta en este caso, el examen del punto de la naturaleza de algunos apartes no demandados de la ley y del carácter reglamentario de otros elementos del Decreto 1275 de 1994, igualmente no demandados, que se relacionan con la autorización legal y con la efectiva creación ejecutiva o administrativa y asociativa de la mencionada nueva entidad.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1o. y 5o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, corresponde a esta Corporación decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las varias disposiciones acusadas en la demanda de la referencia, en atención a que ellas, según su caso, hacen parte de una ley de la República y de un decreto con fuerza de ley que se fundamenta en las facultades extraordinarias conferidas por medio de ley, por el Congreso de la República y, además, en este asunto han sido acusadas por su contenido material como inconstitucionales por un ciudadano colombiano, en ejercicio de la mencionada acción pública.

Tercera: La Materia de la Demanda. A. El Parágrafo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1o. y 11 del Decreto 1275 de 1994 Una vez definidos los anteriores aspectos preliminares correspondientes al asunto que se examina, es claro que en esta oportunidad, en primer lugar se acusa directamente y por razones de fondo, la supuesta inconstitucionalidad del Parágrafo 1o. del artículo 113 del la Ley 99 de 1993 , en el que se delimita el alcance de uno de los elementos de las facultades extraordinarias que se confieren en el inciso primero del mismo artículo, sin que se hayan demandado las restantes partes de la misma disposición de la ley en las que, ciertamente, como se ha visto más arriba, aparece el verdadero objeto material de la normatividad cuestionada, su explicación administrativa y política, y la causa jurídica directa de rango constitucional de lo dispuesto en aquella, todo lo cual debe ser tenido en cuenta en esta providencia, ya que su consideración es, en todo caso, necesaria para adelantar la función que compete a esta Corte de interpretación judicial de la constitucionalidad de las leyes.

En efecto, se repite, en primer término, el actor apenas demanda la declaratoria de inconstitucionalidad del Parágrafo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, que establece que las facultades extraordinarias conferidas en dicho artículo comprenden o incluyen la definición del régimen legal de los trabajadores y empleados de la CVC, sin perjuicio de sus derechos adquiridos, sin ocuparse de cuestionar la primera parte del mismo artículo que ilustra el sentido de la disposición acusada y permite comprender sus verdadero fines.

En este sentido se encuentra que el mencionado artículo advierte en las partes no demandadas que: “Artículo 113. Reestructuración de la CVC .

Facúltase al Presidente de la República por el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente Ley para reestructurar la Corporación Autónoma Regional del Cauca CVC, y transferir y aportar a un nuevo ente cuya creación se autoriza las funciones de generación, transmisión, distribución y de energía eléctrica, así como los activos y pasivos relacionados con dicha actividad.

“En desarrollo de dichas facultades, el Gobierno Nacional procederá a organizar el nuevo ente encargado del ejercicio de las funciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía, el cual podrá constituirse como empresa industrial o comercial del Estado, o como sociedad de economía mixta con la participación de las entidades públicas, privadas o mixtas del orden nacional, regional, departamental o municipal.

“PARAGRAFO 1. Las facultades conferidas en este artículo, incluyen la definición del régimen laboral de los actuales empleados y trabajadores de la CVC sin perjuicio de sus derechos adquiridos .

“PARAGRAFO 2 . El Presidente de la República oirá el concepto previo de una Comisión asesora integrada para el efecto, de la que formarán parte los gobernadores de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, el Ministro de Minas y Energía, el Director General de la CVC, el Gerente General de las Empresas Municipales de Cali, un representante de los empleados del sector eléctrico de la CVC y dos miembros del actual Consejo Directivo de la actual CVC que representen en él al actual sector privado regional.” Como se puede apreciar desde este punto de vista, en el asunto que ocupa la atención de la Corte Constitucional en esta oportunidad, se trata de la configuración de todo un procedimiento legal de reestructuración de una entidad administrativa autónoma, pero del orden nacional, como lo es la CVC, y de la autorización jurídica correspondiente para la creación de otra como la denominada EPSA, con parte de los recursos de la primera, todo lo cual es ordenado directamente por el legislador en desarrollo de sus competencias constitucionales, y no, como lo hace aparecer el demandante, de unas disposiciones aisladas desprovistas de cometido distinto que el de desconocer las expectativas laborales de un grupo de trabajadores de la primera de las entidades mencionadas.

Obsérvese que, como lo advierte el Ministerio Público, el parágrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, no define el carácter de "empleado público" de los servidores de la CVC, como se afirma en la demanda, y que resulta evidente que aquella disposición sólo establece la definición de los precisos límites de las facultades otorgadas al Presidente de la República en las que se incluye la atribución de la facultad para incluír la nueva definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la CVC.

En este sentido, la Corte no encuentra reparo alguno por razones de fondo sobre la constitucionalidad del Paragráfo 1o., que es la parte acusada del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, como quiera que dentro de los límites de los numerales 7o. y 10. del artículo 150 de la Carta Política, en el inciso primero de la disposición acusada, de un lado se confieren las facultades extraordinarias suficientes y necesarias para reestructurar la Corporación Autónoma del Cauca CVC, y, de otra, se autoriza al Gobierno Nacional para la constitución de una entidad de carácter asociativo para que se encargue de las funciones y de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica que atendía aquella, recibiendo para ello los activos y pasivos de la primera relacionados con esta actividad, mientras que con los mismos fundamentos constitucionales expresos, el Parágrafo 1o. que es el acusado, se ocupa, por la misma vía y dentro de la misma actuación y proceso de reestructuración, de señalar que las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, también comprenden la atribución suficiente para definir el régimen laboral de los empleados y trabajadores de la entidad que se ordena reestructurar.

En este orden de cosas, y por la pertinencia de la materia regulada, la disposición inicialmente acusada se ajusta necesariamente a lo que se entiende por definición de la estructura orgánica de la entidades del orden nacional y a la reglamentación del funcionamiento de las Corporaciones autónomas Regionales; pero además, nada se opone en la Constitución de 1991 a que dentro del proceso legal de reestructuración de las entidades administrativas del orden nacional adelantada con fundamento en el mencionado numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, se incluya la definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la entidad a reestructurar, siempre que se respeten sus derechos adquiridos tal y como lo ordenan, de modo genérico, el artículo 58 constitucional y, de modo específico para las materias laborales, el artículo 53 de la misma Carta, que es la base del ordenamiento jurídico parcial y especialmente previsto desde la Constitución, para regular las relaciones y los vínculos laborales en el régimen jurídico colombiano.

- En verdad, las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional para la definición del régimen laboral de los empleados de un ente corporativo de carácter público con ocasión de su reestructuración, como es la CVC, hace parte integral de las medidas propias de toda reestructuración legal de una entidad de esa naturaleza, y su traslado temporal al Jefe del Estado por la vía establecida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no viola ninguna de las prohibiciones previstas en la Carta Política, en materia de los límites para el otorgamiento y ejercicio de facultades

extraordinarias, ni en ninguna otra. Dos aspectos hay que destacar en cuanto a los requisitos establecidos en el numeral 10 del artículo 150:

El primero es en relación con la Ley 99 de 1993 que otorga las facultades, si tales facultades fueron expresamente solicitadas por el gobierno al Honorable Congreso. En efecto, dicha Ley fue el resultado de la acumulación de dos proyectos de ley: el número 129 de 1992 presentado por el gobierno a través del entonces Ministro de Agricultura, doctor Alfonso López Caballero el 9 de septiembre de 1992, y el número 99 del mismo año, presentado por el Senador Anatolio Quirá, el 14 de agosto de 1992. En el proyecto de iniciativa oficial aparece expresa la solicitud de las facultades extraordinarias en el artículo 33, numeral 5 que dice así:

" Artículo 33. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, para que adopte normas sobre las siguientes materias:

1. ... 2. ... 3. ... 4. ... 5. Regulación de los mecanismos para la transferencia a una entidad pública creada para el efecto, o cuya creación se disponga o autorice con base en estas mismas facultades extraordinarias, de todas las funciones, bienes, personal y, en general derechos y obligaciones de la Corporación Autonóma Regional del Cauca, CVC, relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica ." El proceso legislativo fue el siguiente: en el primer debate, en el Senado de la República, se hace la acumulación de los mencionados proyectos de ley que quedan involucrados en el proyecto número 67. En el texto aprobado en primer debate aparecen consignadas las facultades extraordinarias en el artículo 97; en el segundo debate efectuado el día 11 de junio de 1993, en el texto aprobado aparecen dichas facultades extraordinarias en el artículo 101 del proyecto acumulado.

Tal artículo aparece también en el texto aprobado por la Honorable Cámara de Representantes el día lunes 29 de noviembre en el artículo 103 del mencionado proyecto de ley número 67; así mismo, en el texto aprobado en segundo debate por esa misma Corporación, efectuado en diciembre de 1993, con lo cual terminó el proceso legislativo por medio del cual se expidió la Ley 99 de 1993. Tal proceso legislativo está debidamente compilado en las Actas números 27/92, 57/92, 192/93 y 317/93 Senado, y 420/93, 485/93 Cámara, y 477/93 Senado, debidamente auténticadas, de las Gacetas del Congreso, que se incorporan al expediente.

El otro aspecto fundamental es el de la votación calificada que exige la Carta Política para el otorgamiento de las facultades extraordinarias; dichas facultades en el caso estudiado fueron aprobadas con tal votación calificada de la mayoría absoluta de los miembros que integran cada Camára, según consta en las certificaciones expedidas por los Secretarios del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, que también se incorporan al expediente y que dicen:

" Senado de la República EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA CERTIFICA: Que el proyecto de ley 129 de 1992 Senado, "POR EL CUAL SE CREA EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE SE REORSENA EL SECTOR PUBLICO DE LA GESTION Y CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, SE ORGANIZA EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", fué aprobado en las sesiones de los días 18 de junio, 3 de agosto y 17 de agosto de 1993. Con un quórum deliberatorio y decisorio de 100, 95 y 93 Honorables Senadores. Como consta en las Actas adjuntas al expediente.

Se expide y firma a solicitud de la H. Corte Constitucional (exp. 724), en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a los dieciseis días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco (16-VI-1995).

PEDRO PUMAREJO" (APARECE FIRMA Y SELLO) "CAMARA DE REPRESENTANTES EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES CERTIFICA:

Que en la sesión plenaria del día jueves 16 de diciembre de 1993, cuyo número de acta es la 109 de la Gaceta del Congreso 485 del día viernes 31 de diciembre de 1993 fue sometido a consideración y posterior aprobación el proyecto de ley No.67/92C “Por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, el cual dio como resultado una votación de 154 Honorables Representantes.

Esta certificación carece de validez sin el sello seco. DIEGO VIVAS TAFUR” (APARECE FIRMA Y SELLO) Por lo tanto, estos aspectos que se destacan señalan como el Honorable Congreso se ajustó, al aprobar esta Ley, a los requisitos constitucionales consignados en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, tanto en lo relativo a la solicitud expresa de las facultades extraordinarias por parte del Gobierno, como a la aprobación de las mismas por mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

- En segundo término, se encuentra que lo dispuesto por el artículo 1o . del mencionado Decreto 1275 de 1994 en el que se define la naturaleza jurídica de la entidad dentro del proceso de su reestructuración, es producto del cabal ejercicio de las mencionadas facultades extraordinarias en sus aspectos formales y materiales y, únicamente, establece que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, es un ente corporativo de carácter público integrado por el Departamento del Valle del Cauca y las entidades territoriales existentes en el mismo, y dotado de los atributos establecidos en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993.

Ahora bien, para conocer la exacta adecuación de lo dispuesto en el artículo acusado al conjunto de las facultades extraordinarias conferidas y a las finalidades de la ley que regula este sector de la Administración Nacional y que comprende la definición de las reglas para la creación, y el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, es preciso transcribir lo dispuesto por el inciso primero del artículo 23 de la Ley 99 de 1993 en el que se define la naturaleza jurídica general de aquellas entidades, lo cual condiciona en buena medida el alcance de la misma facultad extraordinaria y de su ejercicio, así:

Artículo 23 : Naturaleza Jurídica . Las Corporaciones Autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del medio Ambiente."

- Como se ha visto, en esta primera parte del examen de las disposiciones acusadas, en lo que corresponde a la definición de la naturaleza jurídica de la entidad reestructurada, para la Corte existe plena conformidad entre lo demandado y los límites establecidos en la ley que confiere la facultad, así como con las normas constitucionales relativas a las competencias del legislador en materia de la definición y modificación de la estructura de la administración nacional en general y de las Corporaciones Autónomas Regionales en particular, dentro de un ámbito preciso de autonomía como lo exige el numeral 7o. del artículo 150 de la Carta.

En este sentido, es evidente que el legislador extraordinario ejerció sus facultades dentro del término advertido por la ley y por la Constitución y cumplió el encargo dentro de los límites materiales correspondientes, como quiera que definió la naturaleza jurídica de la mencionada entidad, dentro del régimen de autonomía que reclama la Constitución Nacional.

- También es claro que bajo las citadas disposiciones constitucionales, el mencionado régimen laboral a que se refiere el Parágrafo acusado de la ley y que se define en el artículo 11 del Decreto ley 1275 de 1994 , se ocupa, en general, pero antes que de todo lo demás, de definir los tipos de vinculación laboral del servidor público o del funcionario oficial con

el Estado y sus órganos, organismos, entidades y agencias, sea como empleado público o trabajador oficial, y de establecer las reglas que les son aplicables dentro del marco de los principios mínimos fundamentales del régimen constitucional pertinente, según las relaciones de esta naturaleza; además, y también en general, las mencionadas disposiciones legales que establecen los regímenes laborales del orden oficial y público aplicables a las distintas entidades, organismos, agencias o entes de la administración pública y del Estado, definen las características específicas de cada régimen, como el de la carrera administrativa aplicable, algunas especificidades del régimen disciplinario que se deben surtir en la entidad o en el organismo administrativo, el de salarios y de prestaciones aplicable dentro de los términos de la ley marco correspondiente, los que bien puede establecer por vía general el legislador según las distintas modalidades de vinculación que se establezcan, y según los varios tipos de entidades que pueden existir dentro del Estado Colombiano.

Además, en relación con el tema del vigor jurídico de los convenios de la O.I.T en nuestra legislación interna, es preciso observar que según lo establecido en el inciso 4o, del artículo 53 de la Carta Política, aquellos en verdad y aún antes de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano, y que, en especial, los convenios 87 de 1948 y 98 de 1949, relativos a la libertad sindical y a la aplicación de los principios del derecho de sindicación, se encuentran vigentes y son aplicables en derecho colombiano; sin embargo, como lo advirtió el Señor Viceprocurador, en aquellos instrumentos jurídicos no está regulada la institución de la huelga y con su adopción, el Estado colombiano no está obligado a reconocer en su legislación laboral interna el ejercicio a discreción del derecho a la huelga de todos los trabajadores del país.

- Como en este asunto el Parágrafo acusado hace parte de una disposición de rango legal que expresamente confiere facultades extraordinarias al ejecutivo para la precisa finalidad de la reestructuración de una entidad administrativa del orden nacional, lo cual comporta la facultad de establecer su estructura orgánica en los términos del mencionado numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, a juicio de esta Corporación también es plenamente viable, desde el punto de vista práctico y racional, definir hacia el futuro y para en adelante el régimen laboral de los servidores públicos de la misma, como parte de la reestructuración que se ordena, siempre que se respeten los derechos adquiridos de los trabajadores en los términos que aquí se advierten, como ocurre con las disposiciones acusadas.

Lo cierto es que, desde el punto de vista constitucional, no existe límite expreso que condicione la definición de la estructura orgánica de las entidades de la administración nacional, como se dejó en claro en el anterior numeral de esta providencia, ni para que, en correspondencia con dicha definición, se modifique el régimen laboral de los servidores públicos según la nueva estructura de la misma, claro está, por vía de la ley; por el contrario, se trata de racionalizar la configuración jurídica de una entidad del orden nacional y de características constitucionales específicas, como ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales y como en el caso de la CVC, con la supresión o el traslado de un tipo de sus funciones y de cometidos y con el traspaso de una parte de sus activos y pasivos relacionados con la generación, transmisión y distribución eléctrica, para constituír otra entidad que se encargue de aquellas y reciba éstos.

Además, se queja el demandante de la disposición legal transcrita en el sentido de que por principio resulta inconstitucional modificar, sin perjuicio de los correspondientes derechos adquiridos, el régimen laboral de los empleados y trabajadores de una entidad administrativa del orden nacional, que se reestructura por disposición del legislador; en este sentido, por el contrario, se observa que la disposición que establece el régimen laboral para los mencionados servidores y que está prevista en el artículo 11 del Decreto Ley 1275 de 1994 encuentra plena conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional.

En verdad, el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994 se limita a señalar que el régimen laboral correspondiente de los servidores de la entidad reestructurada será el definido en la ley para los empleados públicos, al señalar que los servidores de la CVC después de la reestructuración ordenada por la ley, serán catalogados como empleados públicos y

que les serán aplicables las disposiciones pertinentes de dicho régimen. Obsérvese que en caso de la reestructuración legal de una entidad administrativa del orden nacional, el cambio ordenado por el legislador ordinario o extraordinario del mencionado régimen laboral, debe ser correspondiente al nuevo tipo de entidad que resulte de la reestructuración, y que, salvo que se desconozcan derechos efectivamente adquiridos por los trabajadores, en la Constitución no existen obstáculos expresos que impidan que con dichos fines se decrete el paso de un régimen de trabajadores oficiales a uno de empleados públicos o viceversa, es decir, que se pase de un régimen de empleados públicos a uno de trabajadores oficiales, o que se modifique el régimen aplicable a unos empleados y se conserve el de otros, siempre que exista fundamento razonable para la definición parcial.

De otra parte, las técnicas de la administración pública recomiendan que el tipo legal de definición del régimen de vinculación de los servidores públicos a los cuadros de la administración, corresponda en general a unas reglas más o menos uniformes y a criterios de normalización del tipo de vínculos, en repudio de los regímenes excepcionales y, por ello, es preciso que el legislador se ajuste en sus prescripciones al principio de la unidad y de uniformidad cuando se trate de la definición de los mencionados regímenes, como quiera que el mismo Constituyente traza las pautas al establecer en el inciso primero del artículo 123 de la Carta que " Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios ." Pero además, téngase en cuenta para estas reflexiones, que el artículo 125 de la Carta establece los criterios constitucionales básicos y generales que rigen este tema, y que definen los diferentes tipos de regímenes aplicables a quienes sean llamados a ocupar los cuadros de la administración o a atender los empleos en los órganos y entidades del Estado; en efecto, allí se indica que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, exceptuados los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley, lo que significa que el mismo Constituyente ha deferido en el legislador la facultad de definir razonablemente los tipos de vinculación de los servidores públicos, pero dentro del marco inicial de una clasificación concreta que parte del supuesto de la generalidad de la Carrera Administrativa y la excepción de los empleos que no lo son, pudiendo en principio encuadrar los de una Corporación Autónoma Regional dentro de los de los empleados públicos, como ocurre en este caso dentro de la reestructuración decretada.

Así las cosas, todo esto significa que en el asunto en cuestión se trata, nada menos, que de una doble actuación de fondo del legislador para provocar, con expreso fundamento constitucional y en varios sentidos, una modificación en la estructura de la administración nacional, que comprende, de una parte, la directa y expresa reestructuración legal de una específica entidad autónoma de derecho público que, al igual que otras de su misma especie, fue creada dentro del ordenamiento legal anterior, y la precisa autorización para la constitución de otra entidad de carácter societario o empresarial, dentro de lo cual, la definición del régimen laboral de los trabajadores y empleados de la CVC apenas es un elemento componente de carácter particular y adicional, que no puede examinarse por aparte ni por separado de las que aquí se mencionan, so pena de distraer el juicio del intérprete en funciones de juez de constitucionalidad de la ley que así lo ordena.

No puede estar dentro de la voluntad del Constituyente impedir la modernización o la simple reforma de las estructuras de la Administración y condenar a la misma a mantener un régimen jurídico inalterado y definitivo. El verdadero catálogo de límites genéricos de dichas actuaciones se encuentra en el artículo 53 de la Constitución, cuando se refiere a los principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo que debe aparecer en una ley de la República.

Se observa, además, que estas disposiciones del legislador encuentran pleno fundamento constitucional en lo dispuesto en el numeral 7o. del artículo 150, en concordancia con el artículo 154 ambos de la Carta Política, que establecen de modo perentorio que es de competencia del legislador, por iniciativa del Gobierno Nacional, " Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias,

establecimientos públicos, y otras entidades del orden nacional , señalando 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 ". B. Los artículos 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994 "

En verdad y en el fondo de la cuestión que se formula por el actor, la inconformidad planteada en la demanda radica en la supuesta inconstitucionalidad de las posibles consecuencias jurídicas, concretas y subjetivas que se desprenden del paso del régimen laboral de algunas personas vinculadas a la primera de las entidades mencionadas como trabajadores oficiales, al de empleados públicos que, según lo dispuesto por el artículo 11 del mencionado decreto, corresponderá en adelante a los mismos sujetos, una vez terminado el proceso de reestructuración administrativa de la CVC.

En este sentido, se indica al actor que en el ordenamiento jurídico nacional encuentra a su disposición un muy bien definido régimen legal y constitucional de acciones y de procedimientos que puede ejercer para la eventual protección judicial de los derechos de los trabajadores que sea necesaria cuando, en su opinión, aquellos resulten afectados en sus derechos adquiridos con ocasión de las actuaciones administrativas específicas y de las situaciones concretas que se puedan desprender por el eventual ejercicio de las competencias correspondientes a la administración; de igual modo se advierte que la acción pública de inconstitucionalidad no es el camino idóneo para formular cuestionamientos consultivos ni para provocar interpretaciones parciales, enderezadas a la eventual solución de controversias de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa laboral ordinaria.

Obsérvese que en este asunto el cambio de régimen laboral de un grupo de trabajadores de una entidad administrativa específica del orden nacional pero autónoma, es ordenado con carácter general por un decreto ley que es la ley en sentido material para todos los funcionarios que en adelante se encuentren vinculados a la mencionada Corporación Autónoma Regional, como ente corporativo de carácter público, y que aquel procedimiento se origina en la atribución de facultades extraordinarias que se confieren al Gobierno en el mencionado Parágrafo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993; por tanto, aún cuando es posible que en el desarrollo administrativo de la mencionada normatividad se presenten controversias subjetivas y concretas, la vía de provocar decisiones de la Corte Constitucional, no es la adecuada para la solución de cada caso y no es de su competencia la definición de las posibles controversias litigiosas que se desprendan del ejercicio de competencias legales por las autoridades administrativas. Sin embargo, quedan a salvo los derechos consagrados en la Constitución y en la ley, especialmente los que habilitan a los servidores públicos para acudir ante la jurisdicción competente, en los casos concretos y subjetivos, cuando consideren que tales derechos han sido violados o desconocidos por los respectivos actos administrativos.

Es decir, se reitera, que la reestructuración de una entidad nacional como la CVC, implica para el legislador ordinario o extraordinario, cuando se cumplen todos los requisitos constitucionales, la competencia de suprimir empleos, siempre que se base en una situación real y objetiva y sea proporcional a esa situación. Como el Estado no puede eludir el cumplimiento de los principios constitucionales, el ámbito propio y adecuado para analizar una situación como la señalada, es el de los procesos subjetivos y concretos a cargo de la jurisdicción competente según lo dicho más arriba, ya que es muy difícil esclarecer este punto en ejercicio de un control abstracto de constitucionalidad, como el que ejerce ahora la Corte.

Ahora bien, en relación con la materia de que se ocupan los mencionados artículos 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994, es preciso advertir que no asiste razón al demandante en cuanto hace la consideración según la cual lo dispuesto por el mencionado artículo 53 de la Constitución en materia del denominado Estatuto del Trabajo y del deber de su expedición por parte del Congreso de la República con la incorporación de los principios mínimos fundamentales allí

enunciados exhaustivamente, comporta la directa inconstitucionalidad de cualquiera disposición legal o reglamentaría referida a las relaciones laborales en el orden interno, que no aparezca en el mencionado estatuto o que no se fundamente en aquel.

En efecto, de aceptarse la tesis sostenida por el actor, ni el legislador ni el ejecutivo podrían cumplir los restantes cometidos constitucionales, como sería, entre otros, la determinación de la estructura de la Administración Nacional y la reglamentación del funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales en el caso de las competencias del Congreso del numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, o modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales con sujeción a los principios y reglas que establece la ley en el caso del Presidente de la República, según las competencias previstas en el numeral 16 del artículo 189 de aquella normatividad.

Así las cosas, para el actor, como la definición del vínculo laboral entre los servidores públicos y la CVC, no aparece en el estatuto único del trabajo, sería absolutamente inconstitucional su definición por el legislador ordinario o extraordinario como acontece en el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994; pero además, por vía de la proposición absurda que se resume, toda definición de los vínculos entre los servidores públicos y la Administración, y en general entre aquellos y el Estado, sería inconstitucional como quiera que no aparece relacionada en el denominado Estatuto del Trabajo.

Para el actor, el legislador habría perdido la competencia legislativa ordinaria para regular con sus disposiciones legales los asuntos referidos a las relaciones laborales en el ordenamiento nacional, al quedar reducida esa capacidad a la expedición o a la modificación de una sola ley que comprenda todo lo relacionado con el derecho al trabajo; además, así se concluiría que toda la legislación anterior a la Constitución de 1991 quedaría como un objeto intangible e irreformable mientras no se pudiese expedir el acto normativo que el actor denomina el estatuto único del trabajo. De otra parte, se podría concluir que cualquier disposición legal sería inconstitucional si se ocupa de cualquier tema de derecho laboral, sin aparecer como una reforma integral del único y exclusivo "Estatuto del Trabajo."

La voluntad del Constituyente en esta materia es, por el contrario, que toda disposición legal, anterior o posterior al cambio constitucional de 1991, se ajuste en sus contenidos a los mencionados principios mínimos fundamentales, y que en adelante se expida una ley que reemplace a los actuales códigos sustantivo y procesal del trabajo, para darle mayor vigor a la legislación vigente.

En efecto, a juicio de la Corte, la voluntad del Constituyente es la de permitir la existencia de un ordenamiento jurídico parcial perfectamente identificable por las reglas de competencia y por los especiales límites materiales que lo condicionan desde la Constitución y, con ello, ofrecer mayor claridad, uniformidad y coherencia en la presentación y disposición de las normas laborales que, en algunos casos, han sido expedidas en situaciones de coyuntura política o económica; por ello, el mismo Constituyente de 1991 se ocupó de definir los principios mínimos fundamentales que guían la acción del legislador en la materia, y condicionan la interpretación de todas las disposiciones legales que se ocupen de la misma.

No es cierto que en nuestro ordenamiento constitucional haya quedado proscrita, so pena de inconstitucionalidad de las leyes correspondientes, la competencia del Congreso para ocuparse de los asuntos laborales en varias leyes, o de regular los elementos laborales de otras materias en varias disposiciones legales. Además, el artículo 53 no impide en ningún caso que el legislador y el ejecutivo cumplan con sus cometidos constitucionales, como son los de determinar la estructura de la administración nacional y reglamentar el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, ni descarta la facultad de modificar la estructura de las entidades administrativas con sujeción a los principios y reglas que establece la ley. En este sentido asiste razón al representante del Ministerio Público al advertir que dicha definición no aparece relacionada como uno de los principios que debe ser respetado por el legislador al momento de expedir el

mencionado estatuto, y que bien puede ser regulada en cada caso por el legislador, sin que se genere vicio de inconstitucionalidad alguno.

El Constituyente ha dispuesto que se expida un Estatuto del Trabajo que a semejanza de un Código Sustantivo y Procesal del Trabajo desarrolle los principios mínimos fundamentales de la materia con coherencia y unidad, pero no está en su voluntad impedir que se regulen asuntos relacionados con la misma materia en otras disposiciones legales; es más, no es admisible, dentro de estos supuestos constitucionales, que las leyes que se ocupen de los asuntos relacionados con la materia laboral, resulten inconstitucionales por la omisión general del Congreso en expedir el mencionado estatuto, o lo que sería lo mismo, que en todo caso la ley respectiva resulte inconstitucional por la ausencia de otra ley general que no ha sido expedida, y que la inconstitucionalidad recaiga sobre una materia que desde todos los puntos de vista resulta conforme con la Constitución.

De otra parte, para la Corte los derechos de "asociación, negociación, contratación y huelga" a que se refiere el actor en su demanda no resultan desconocidos o afectados en un sentido contrario a lo dispuesto en la Carta Política, ya que ellos son objeto de limitaciones expresas en la Constitución, en especial respecto de la contratación colectiva y de la huelga; por ello no asiste razón al demandante en relación con la supuesta relación inescindible entre el derecho "de negociación-contratación" y el derecho de huelga, en el sentido de impedir la definición de limitaciones legales a cualquiera de los dos derechos.

Los tres derechos mencionados por el actor (Asociación, negociación-contratación y huelga), corresponden a tres instancias diferenciadas por la Constitución desde el punto de vista de su contenido y en relación con su ejercicio, según lo establecido por los artículos 55 y 56 de la Carta Política que les imponen limitaciones expresas y que han sido desarrolladas por el conjunto de la normatividad legal, en muchas de sus disposiciones vigentes.

Por todo ello, y a diferencia de lo que sostiene el demandante en este asunto, para la Corte Constitucional las limitaciones constitucionales y legales respecto de los mencionados derechos, no implican necesariamente y en todo caso el desconocimiento o el recorte ilegítimo del derecho de asociación protegido por los convenios internacionales que se mencionan en la demanda; pero, por si fuera poco, en el presente caso no aparece ninguna disposición acusada que se ocupe del asunto de las mencionadas limitaciones, en el sentido planteado por la demanda.

De igual modo, es claro que su reconocimiento constitucional no obliga a que su regulación deba hacerse mediante ley estatutaria: todo lo contrario, no resulta recomendable dentro del Estado Social de Derecho, imponer la carga de la mayoría cualificada que presupone la adopción de la ley estatutaria a materias de contenido económico y social como el régimen de vinculación de los servidores del Estado, como para ningún otro trabajador.

Además, se observa que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 55 de la Constitución, el derecho de negociación colectiva en el ordenamiento colombiano, ha sido reconocido como un derecho social y económico de los trabajadores, que puede ser objeto de las excepciones razonables que establezca la ley.

La Corte Constitucional advierte que la definición de empleado público, que se establece para los funcionarios que continúan vinculados a la CVC, no significa limitación alguna al derecho de sindicalización, que se encuentra plenamente protegido por el ordenamiento constitucional y por esa razón no puede ser desconocido ni por el Congreso ni por el Ejecutivo, y mucho menos por la ley cuando en ella se define el régimen laboral aplicable a unos servidores públicos vinculados a la administración; por el contrario, la definición del vínculo laboral, aún que se relacione con el ejercicio de otros derechos de contenido económico y social de los servidores del Estado, no significa desconocimiento de ningún derecho adquirido.

Lo cierto es que por mandato de la Carta Constitucional, los empleados públicos tienen establecida con el Estado una relación de carácter legal y reglamentario, y que según lo establece el Decreto 3135 de 1968, las personas que prestan

sus servicios en los establecimientos públicos son, por definición empleados públicos; en consecuencia, la norma acusada no ha hecho otra cosa que adoptar una definición del vínculo laboral de unos servidores públicos, acorde con la índole jurídico administrativa que les es aplicable.

Como se dejó en claro más arriba, en este asunto existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley.

En efecto, nada más extraño a las consideraciones de la demanda que la realidad que se expresa en las disposiciones legales que configuran el mencionado procedimiento de transformación jurídica del régimen legal y del estatuto básico de una entidad administrativa, para efectos de organizar racionalmente su existencia y funcionamiento; además, como lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación, la competencia para reestructurar entidades de la administración nacional comprende la facultad de suprimir cargos de la planta de personal de una entidad determinada, como aparece en el asunto que se resuelve, siempre que se respeten los derechos adquiridos. En este sentido, la indemnización que establece el artículo 22 para los trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados en carrera administrativa a quienes se les suprima el cargo, como consecuencia de la reestructuración de la Corporación, en desarrollo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, tiene el objeto de compensar los perjuicios que se derivan de la supresión y quedan a salvo las acciones que puedan surgir de las situaciones concretas y subjetivas, para definirlas ante los jueces competentes, como se ha dicho anteriormente. Este es el entendimiento que acoge la Corte, para que en todo caso se sometan los actos jurídicos a los principios constitucionales que garantizan la protección a los trabajadores que prestan su servicio al Estado.

En conclusión, como se ha visto a lo largo de esta providencia, es claro que la Ley 99 de 1993 otorgó al Presidente de la República la atribución de definir el régimen laboral de los empleados de la CVC, la cual está contenida dentro de las facultades de reestructurar la entidad y que dentro de ella es posible definir, por vía general, un régimen de indemnizaciones para los trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados en la Carrera Administrativa a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la reestructuración de la CVC, como lo ordena el artículo 22 acusado; además también es claro que conforme con la Constitución, los derechos legales a la igualdad, a la preferencia, a la reubicación, a la sustitución patronal y los demás predicables de los servidores de carrera administrativa no son desconocidos en este caso por las normas demandadas, ni siquiera de modo implícito, ya que el régimen de indemnizaciones para los servidores de la CVC escalafonados en la carrera administrativa y planteado en las disposiciones acusadas, no significa, de modo general que se nieguen dichas prerrogativas jurídicas o que se derogue el régimen legal aplicable.

En efecto, como se ha visto, los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994 establecen un régimen razonable y justo de indemnizaciones generales y globales para compensar el retiro de los trabajadores y empleados escalafonados en la Carrera Administrativa en la entidad reestructurada, lo cual es plenamente válido ante la Constitución, ya que comprende la incorporación de elementos como la antigüedad, el salario percibido durante el último año de servicio junto a la enumeración exhaustiva de los factores prestacionales que contribuyen a su definición; sin duda, en dicha enumeración taxativa el legislador elabora una solución plausible frente a las elementales nociones de justicia laboral, establecidas en el mencionado artículo 53 de la Constitución.

En relación a la reubicación que invoca el actor para los trabajadores de la CVC, con base en el respeto al derecho del trabajo, resulta acertado el concepto fiscal en el que se advierte que en general cuando la relación laboral termina, el funcionario queda desempleado, y que a la luz de la Carta Constitucional esta situación no puede considerarse como

violación del mencionado derecho, pues de ser así, ningún contrato podría terminar por algunas de las razones previstas en la relación laboral administrativa, ni tampoco podrían darse por terminadas las relaciones legales y reglamentarias con base en las condiciones fijadas en la ley; al respecto se observa que el artículo 125 inciso 4o. de la Constitución advierte que el retiro del servicio se hará, entre otras causales, por las previstas en la Constitución o por la ley, y que en consecuencia para el Constituyente la estabilidad no significa inamovilidad. Por todo ello es evidente la conformidad de las disposiciones acusadas con la Constitución, y así lo declarará esta Corporación en la parte resolutiva de esta providencia.

Por último, y en relación con el artículo 31 del Decreto 1275 de 1994, se observa que las garantías constitucionales y legales sobre el fuero sindical y la estabilidad laboral, no son afectadas con las disposiciones acusadas, ya que las consecuencias jurídicas, relacionadas con el vínculo laboral que se impugna por el actor se desprenden de una definición legal de carácter general, se hace por ministerio de la ley, y porque la facultad constitucional de reestructurar una entidad pública implica entre otras consecuencias, la atribución jurídica de suprimir cargos; en este mismo sentido se encuentra que no asiste razón al actor en cuanto a la supuesta violación del derecho constitucional al fuero sindical de los trabajadores vinculados al sindicato de trabajadores de la CVC, puesto que la debida supresión de un empleo, verificada de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, hace innecesario acudir a la definición judicial del fuero sindical como lo determina la disposición acusada; éste no es un límite absoluto que pueda enervar las decisiones ordinarias del legislador en materia de la estructura de la Administración Nacional.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE :

Primero. Declarar exequible el parágrafo 1o. del artículo 113 de la Ley 99 de 1993. Segundo. Declarar exequibles los artículos 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Presidente JORGE ARANGO MEJIA Magistrado ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORON DIAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.