

C-068-96

Sentencia No. C-068/96

REGIMEN LABORAL EN TELECOM

La reestructuración de la empresa, no implicó modificación del régimen prestacional de los servidores de TELECOM contenido en el decreto 2201 de 1987, el cual se encontraba vigente cuando aquélla se produjo. Por consiguiente, tanto a los empleados públicos como a los trabajadores oficiales de dicha empresa les es aplicable dicho régimen, sin perjuicio de que con respecto a estos últimos pueda ser modificado favorablemente, mediante la celebración de convenciones colectivas.

CESANTIAS DE EMPLEADOS DE TELECOM

El sistema de reconocimiento y pago de las cesantías de los empleados de TELECOM, no puede considerarse desigual con respecto a los trabajadores particulares, porque los beneficios que reciben sus servidores por los programas de vivienda que esta entidad adelanta, más los intereses que se reconocen a las cesantías, compensa el posible rendimiento financiero que pueden obtener con el depósito de aquéllas en los fondos privados de cesantías, sobre todo, si se tiene en cuenta que cuando deseen adquirir vivienda, encontrándose afiliados a estos fondos, deben acudir al sistema de financiación de las corporaciones de ahorro y vivienda que es mucho mas oneroso que el que ofrece dicha entidad en desarrollo de los referidos programas.

Ref.: Expediente: D-1034.

Norma Demandada:

Decreto 2201 de 1987 Artículo 2° literal b.

Demandante:

Jaime Sierra.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Jaime Sierra contra el literal b) del artículo 2° del Decreto 2201 de 1987.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcriben a continuación los apartes pertinentes del art. 2o. del decreto 2201 de 1987, resaltando en negrilla el aparte de dicha norma que se acusa:

Decreto 2201 de 1987

(Noviembre 19)

“Por el cual se recogen y codifican los auxilios, primas, bonificaciones, sobrerremuneraciones, subsidios, servicio médico, seguros y régimen de pensiones de los empleados de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones”.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere la ley 4a. de enero 21 de 1987

DECRETA:

ARTICULO 2°. DE LOS AUXILIOS.

TELECOM reconoce y paga a sus empleados los siguientes auxilios monetarios:

(...)

B. AUXILIO DE CESANTIA.

Equivale a un (1) mes de salario por cada año de servicio o parte proporcional por fracción de año. Se liquida anualmente con fecha 31 de diciembre y se acumula con los intereses del 12 % anual sobre saldos.

Se paga en el momento de la desvinculación del empleado o en forma anticipada para destinarlo a compra de vivienda o de lote para edificarla, mejora o construcción de vivienda, amortización de obligaciones hipotecarias que pesen sobre la misma y cancelación del impuesto predial y de valoración.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Invocando la violación de los arts. 2, 13, 53 y 58 de la Constitución y de algunas normas de las leyes 52 de 1975, 50 de 1990 y 100 de 1993, el demandante solicita la declaración de inexecutable de la norma que regula el auxilio de cesantía para los empleados públicos, trabajadores y empleados de TELECOM, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“EL literal B del artículo 2o. del Decreto 2201 del 19 de 1987 (sic); viola el artículo 13 de la Constitución Nacional, por cuanto TELECOM al acumular las cesantías y los intereses sobre la misma, priva a sus trabajadores de una rentabilidad sobre unos dineros causados, conllevando a una devaluación continua, si tenemos en cuenta que la economía colombiana es galopante, nuestra moneda cada día está en decreciente rendimiento, por lo tanto los Trabajadores Oficiales de TELECOM están en desigualdad ante la Ley, no gozan de los mismos beneficios de los demás trabajadores colombianos, existe discriminación, no existe igualdad real ni objetiva”.

“.....el literal B del artículo 2o. del Decreto 2201/87 fuera de ser ilegal y discriminatorio por ir contra los derechos adquiridos de los trabajadores de TELECOM, es contrario a los preceptos normativos de la Constitución Política de Colombia, artículos 2o. y 53, existiendo un enriquecimiento sin justa causa de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones con un patrimonio que es de los trabajadores”.

IV. INTERVENCION DE LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES “TELECOM”.

La ciudadana Martha Amelia González Pérez intervino en el proceso en favor de la Empresa

Nacional de Telecomunicaciones “TELECOM” para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Los argumentos expuestos por dicho interviniente se resumen de la siguiente manera:

Las normas de la ley 50 de 1990 y del decreto 1063 de 1991, que modificaron el régimen de cesantías para los trabajadores particulares y crearon las sociedades administradoras de fondos de cesantías no son aplicables a los empleados públicos y trabajadores oficiales de TELECOM, de conformidad con el art. 4o. del Código Sustantivo del Trabajo que expresamente excluye de su regulación las relaciones de trabajo entre la administración pública y los trabajadores de ferrocarriles, empresa, obras públicas y demás servidores del Estado.

Mediante el decreto 3118 de 1968 se creó el Fondo Nacional del Ahorro, cuyos recursos se constituyen con las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales que se liquiden y consignen en el Fondo (art. 1º, lit. a) ibídem). Por lo tanto, debían ser entregadas en éste las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales de la administración central y descentralizado del orden nacional, con algunas excepciones.

Teniendo en cuenta que TELECOM adelantaba programas de vivienda para sus empleados y trabajadores, el Fondo Nacional del Ahorro con fundamento en el art. 7º, lit. j del referido decreto, lo exoneró de la obligación de consignar las cesantías de sus servidores.

“.....el régimen prestacional y salarial de los empleados de TELECOM, hasta la fecha de expedición del decreto 2123/92, se regulaba por estatutos especiales, dictados por el señor Presidente de la República, en uso de las atribuciones a que no hemos venido refiriendo (decreto 2201 de 1987); por otra parte, el decreto 2201/97, podría pensarse que dejó de regir al cambiar la entidad de categoría jurídica, al transformarse en empresa industrial y comercial del Estado. Cosa distinta, es que el decreto 2123/92, estableciera en el art. 7º inciso final “que la reestructuración de la empresa no afecta el régimen salarial, prestacional y asistencial vigente de los empleados vinculados a TELECOM.....”

Al convertirse dicha entidad en empresa industrial y comercial del Estado se dio vía libre a la celebración de convenciones colectivas para regular las relaciones de trabajo con sus

trabajadores oficiales, como evidentemente ocurrió con la convención acordada entre TELECOM y su sindicato, con vigencia entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1995.

Conforme a lo expuesto se establece que a los empleados públicos de TELECOM se les aplica, para efectos de la liquidación del auxilio de cesantía las normas de los decretos 3118 de 1968 y 2201 de 1987; a sus trabajadores oficiales igualmente se les aplican las disposiciones de éste último, sin perjuicio de que la convención señale normas mas favorables.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El director del Ministerio Público rindió el correspondiente concepto, según oficio N° 742 de septiembre 18 de 1995 y solicitó a la Corte declarar exequible la norma demandada, con fundamento en los siguientes argumentos que se sintetizan así:

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones “TELECOM” se transformó en una empresa industrial y comercial del Estado, por medio del decreto 2123 de 1992, “sin que por tal hecho se afectara el régimen salarial prestacional vigente para los empleados vinculados con anterioridad a su reestructuración”.

El régimen de personal de dicha entidad está informado por una regla general, según la cual, sus servidores son trabajadores oficiales y excepcionalmente empleados públicos, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2o. del artículo 5o. del decreto 3135 de 1968, en concordancia con los artículos 1o. y 3o. del decreto 1848 de 1969 y 3o. del decreto 1950 de 1973.

Con la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 27 de julio de 1977, que declaró la nulidad de algunas expresiones del artículo 6° del decreto 1848 de 1969, quedó claro que el régimen jurídico aplicable a los trabajadores oficiales no es la parte individual que regula la relación de trabajo, prevista en el Código Sustantivo del Trabajo, sino las disposiciones especiales sobre la materia, entre otras, la ley 6° de 1945 y su decreto reglamentario 2127/45; el referido código sólo rige para los empleados de TELECOM en lo atinente a la parte colectiva. En cuanto al auxilio de cesantía les es aplicable el decreto 3118 de 1968.

“El régimen especial en el que se ubica la disposición acusada, en punto a la materia del auxilio de cesantía, permite considerar que no se quebranta en lo acusado el principio de igualdad tutelado por el artículo 13 constitucional, así como tampoco las perspectivas del artículo 58 ibídem”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

2. La naturaleza jurídica de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones “TELECOM”. Régimen laboral y prestacional aplicable a sus servidores.

Antes de la expedición del decreto 2123 de 1992, expedido en ejercicio de las facultades otorgadas al Gobierno por el art. 20 transitorio de la Constitución, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones “TELECOM” tenía el carácter de establecimiento público descentralizado del orden nacional.

En el art. 1o. del referido decreto se dispuso lo siguiente:

“Reestructúrase en una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, a la Empresa de Telecomunicaciones -TELECOM- creada y organizada por las leyes 6a. de 1943 y 83 de 1945, y los Decretos 1684 de 1947, 1233 de 1950, 1184 de 1954, 1635 de 1960 y 3267 de 1963, vinculada al Ministerio de Comunicaciones a la cual, salvo lo dispuesto en el presente Decreto, para todos los efectos le serán aplicables las disposiciones que regulan el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado”.

La conversión de TELECOM en empresa industrial y comercial del Estado, necesariamente condujo a una modificación del régimen jurídico aplicable al desarrollo de las actividades que le son propias, e igualmente de la naturaleza jurídica de la relación de trabajo con sus servidores y de su régimen laboral, lo cual se explica de la siguiente manera:

El régimen jurídico aplicable a las diferentes actividades que desarrolla la empresa, esto es, cuanto a sus actos, contratos, hechos y operaciones, es el derecho privado, salvo las excepciones consagradas en la ley.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo con sus servidores, es preciso tener en cuenta que, por regla general, sus servidores son trabajadores oficiales y excepcionalmente empleados públicos.

Conforme a lo anterior y guardando armonía con la preceptiva del art. 5 del decreto 3135 de 1968, en el sentido de que los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos, en el art. 5 del decreto 2123 de 1992 se dispuso:

“Régimen de los Empleados. En los estatutos internos de la empresa se determinarán los cargos que serán desempeñados por empleados públicos; en todo caso quienes desempeñen las funciones de Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Director de Oficina, Director del Instituto Tecnológico de Capacitación ITEC, Gerente de Servicio, Gerente Regional, Asistente y Jefe de la División tendrán la calidad de empleados públicos, los demás funcionarios vinculados a la planta de personal a la fecha de reestructuración de la Empresa pasarán a ser automáticamente trabajadores oficiales”.

En el art. 29 de los estatutos de la empresa, adoptados por la junta directiva y aprobados según decreto 666 de abril 5 de 1993, se hizo la clasificación ordenada en la norma transcrita.

Como se deduce de lo expuesto, el cambio de la naturaleza jurídica de la empresa significó que, con excepción de los servidores clasificados como empleados públicos, los restantes quedaron convertidos en trabajadores oficiales.

En materia prestacional hasta la expedición del decreto 2123 de 1992 se venía aplicando el decreto 2201 de 1987, del cual hace parte el acápite normativo que es materia de la acusación. Dicho decreto, contiene una prolija regulación sobre las prestaciones que se reconocen a los servidores de TELECOM, a saber: auxilios diversos, incluyendo el de cesantía, primas anuales, de antigüedad, de instalación, de navidad, nupcial, de retiro por jubilación, vejez, invalidez, saturación, semestrales; vacaciones y prima de vacaciones, bonificaciones, sobrerremuneraciones, subsidios, servicios médico asistenciales, seguros de vida, ordinario y extraordinario y pensiones de jubilación, invalidez y de retiro por vejez.

Con el fin de preservar los derechos laborales de los servidores de la empresa, ante el

cambio de su naturaleza jurídica, en el inciso final del art. 7o. del decreto 2123 se dispuso:

“La reestructuración de la empresa no afecta el régimen salarial, prestacional y asistencial vigente de los empleados vinculados en la planta de personal de TELECOM, a la fecha de expedición del presente decreto”.

Igual previsión se encuentra en el inciso final del art. 31 de los estatutos de la empresa.

En conclusión, la reestructuración de la empresa, no implicó modificación del régimen prestacional de los servidores de TELECOM contenido en el decreto 2201 de 1987, el cual se encontraba vigente cuando aquélla se produjo. Por consiguiente, tanto a los empleados públicos como a los trabajadores oficiales de dicha empresa les es aplicable dicho régimen, sin perjuicio de que con respecto a estos últimos pueda ser modificado favorablemente, mediante la celebración de convenciones colectivas.

3. Análisis de los cargos de la demanda.

3.1. Limitación en cuanto al estudio de los cargos.

En primer término debe advertir la Corte, que solamente se limitará a estudiar los cargos formulados por el actor contra el segmento normativo acusado, en cuanto aluden a la violación de las normas constitucionales antes referenciadas y no con respecto a la presunta transgresión de normas legales, pues el control constitucional sólo es procedente cuando se enfrentan normas constitucionales y legales y no disposiciones de igual rango legal.

La norma acusada dispuso que TELECOM reconoce y paga a sus servidores un auxilio de cesantía equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o parte proporcional por fracción de año, el cual se liquida anualmente con fecha 31 de diciembre y se acumula con los intereses del 12% anual sobre saldos, y es exigible como se indica en el inciso 2 del literal b del art. 2o. del decreto 2201 de 1987.

El demandante pretende que se declare inexecutable la norma acusada porque, a su juicio, ella desconoce el principio de igualdad y los derechos adquiridos de los servidores de TELECOM y, además, configura un enriquecimiento sin justa causa en favor de esta entidad, al permitírsele que retenga o acumule el valor de la liquidación anual de la cesantía de sus servidores, junto con los intereses al 12% anual sobre saldos, con desconocimiento de la

normatividad contenida en las leyes 52 de 1975 y 50 de 1990 y en el decreto extraordinario 1063 de 1991, que regulan el régimen del auxilio de cesantías de los trabajadores particulares, cuyos empleadores deben consignar el valor de las cesantías que reconozcan y liquiden a sus trabajadores en los llamados Fondos de Cesantías, los cuales producen unos rendimientos económicos que benefician a éstos.

Desde el punto de vista del trato diferenciado que en materia de cesantía y con respecto a los trabajadores particulares otorga la norma, la Corte estima que dicho trato tiene su justificación en lo siguiente:

Con excepción de las cesantías de los miembros de las cámaras legislativas, de los empleados de las mismas, de los miembros de las fuerzas militares, la policía y el personal civil del ramo de defensa nacional, del personal de la rama jurisdiccional, del ministerio público, de la Contraloría General de la República, y de los departamentos y municipios y de las entidades descentralizadas del orden regional, salvo cuando su afiliación fuera aceptada, el valor de las cesantías de todos los empleados públicos y trabajadores oficiales de la administración central y de las entidades descentralizadas del orden nacional debía y debe ser liquidado anualmente y entregado a dicho Fondo.

El decreto 3118/68 (literal j art. 7) contempló la posibilidad de que ciertas entidades públicas obligadas según sus normas a depositar las cesantías de sus trabajadores en el Fondo Nacional del Ahorro no lo hicieran, previa autorización de éste, siempre y cuando adelantaran programas de vivienda en beneficio de sus trabajadores. En tal virtud, dichas entidades al ser exoneradas de la referida obligación podían pagar directamente a sus servidores el valor del auxilio de cesantía.

La creación del Fondo Nacional del Ahorro estuvo inspirada no sólo en la necesidad de mantener estable el valor de las cesantías, a través del reconocimiento de intereses sobre las sumas acumuladas por este concepto, sino fundamentalmente en el propósito del legislador de canalizar una masa de recursos provenientes de las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales con el fin de facilitar a éstos la adquisición de vivienda, en condiciones mucho mas favorables a las normales del mercado. Nadie duda que el mencionado fondo, tiene un sistema de financiación para la adquisición de vivienda que sustancialmente es mas ventajoso que el que ofrecen las corporaciones de ahorro y vivienda.

La empresa TELECOM, ha venido adelantado programas de vivienda en favor de sus servidores; por ello fue dispensada, de la obligación de consignar en el Fondo las cesantías de éstos y está facultada, por consiguiente, para pagarlas directamente.

Para la Corte, el sistema de reconocimiento y pago de las cesantías de los empleados de TELECOM, no puede considerarse desigual con respecto a los trabajadores particulares, porque los beneficios que reciben sus servidores por los programas de vivienda que esta entidad adelanta, más los intereses que se reconocen a las cesantías, compensa el posible rendimiento financiero que pueden obtener con el depósito de aquéllas en los fondos privados de cesantías, sobre todo, si se tiene en cuenta que cuando deseen adquirir vivienda, encontrándose afiliados a estos fondos, deben acudir al sistema de financiación de las corporaciones de ahorro y vivienda que es mucho mas oneroso que el que ofrece dicha entidad en desarrollo de los referidos programas.

A juicio de la Corte, no necesariamente los regímenes oficiales y particulares en lo referente al reconocimiento, liquidación y pago del auxilio de cesantía deben ser iguales, pues la normatividad correspondiente puede ser distinta, siempre que el trato diferenciado tenga un motivo de razón suficiente, una justificación objetiva y razonable. Las razones expuestas anteriormente, justifican el trato diferenciado en lo relativo al régimen aplicable en cuanto a dicho auxilio para los servidores de TELECOM.

Adicionalmente a lo expuesto observa la Corte lo siguiente:

El demandante no puede pretender que a los servidores de TELECOM, que en materia de cesantía se rigen por un régimen jurídico especial, como es el contenido en el decreto 3118 de 1968 y en la norma acusada, se les apliquen las normas contenidas en las leyes 52 de 1975 y 50 de 1990 y en el decreto 1063 de 1961 que modificaron las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo sobre el auxilio de cesantía, cuando éste no se aplica a los trabajadores oficiales por disposición expresa de sus arts. 4 y 492, según los cuales las relaciones individuales de éstos se rigen por las normas anteriores de dicho código y por las especiales que en el futuro expida el legislador.

El trato diferente que en materia de cesantía se da a los servidores de TELECOM y, en general, a los empleados públicos y trabajadores oficiales a los cuales se les aplica el decreto 3118 de 1968, que como se vio antes tiene una justificación razonable, obedece además a la

diferente regulación, fundada en consideraciones jurídicas con arraigo constitucional, y materiales, que tradicionalmente el legislador ha hecho de las relaciones individuales de trabajo oficiales y particulares. En tal virtud, dicha regulación ha obedecido a diferentes motivos, como son: las distintas naturaleza y modalidades de la relación de trabajo, los diferentes tipos de entidades, nacionales, departamentales, distritales y municipales, el otorgamiento de especiales beneficios a ciertos sectores de empleados, en razón de la naturaleza de la labor que desempeñan, las limitaciones presupuestales, la necesidad de organizar y poner en funcionamiento o fortalecer cajas de previsión social encargadas del pago de las prestaciones de los servidores públicos, etc.

De otra parte, no podría la Corte declarar inexecutable la norma acusada, pues una decisión de esta naturaleza equivaldría a eliminar la norma especial que regula el auxilio de cesantía para dichos servidores, con la consecuencia de que en defecto de ésta se aplicarían las normas comunes para los empleados públicos y trabajadores oficiales. Ningún resultado práctico se obtendría entonces, pues éstas y la disposición acusada son en esencia iguales.

Tampoco podría la Corte sustituir el régimen del auxilio de cesantía que rige para los empleados de TELECOM por el que es aplicable a los trabajadores particulares, porque ello rebasa sus competencias e implica una intromisión dentro de la órbita de atribuciones que le corresponden según los literales c y f del numeral 19 del art. 150 de la Constitución al legislador y al Gobierno.

Por lo expuesto, la Corte considera que la norma demandada no viola los preceptos constitucionales señalados por el actor.

VII. DECISION.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el literal b) del artículo 2o del Decreto 2201 de 1987, únicamente por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

JAIME BETANCUR CUARTAS

Conjuez

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General