

Sentencia C-783/12

EXIGENCIA DE AUTORIZACION DEL MINISTERIO DEL TRABAJO PARA DESPEDIR O DAR POR TERMINADO EL CONTRATO DE UNA PERSONA CON DISCAPACIDAD-Cosa juzgada constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EXCESO EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Configuración de excesos en norma que elimina la autorización previa del Ministerio de Trabajo para terminar contratos con personas discapacitadas

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Configuración por desbordamiento en límites intangibles

Referencia: expediente D-9004

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 137 (parcial) del Decreto Ley 19 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Andrés Fernando Iglesias Plata

Manuel Dubián Estupiñán Silva

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Andrés Fernando Iglesias Plata y Manuel Dubián Estupiñán Silva demandaron el artículo 137 (parcial) del Decreto Ley 19 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, al considerar vulnerado el artículo 150-10 de la Constitución.

El magistrado sustanciador admitió la demanda mediante Auto del 9 de abril de 2012, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros de Interior, Justicia y del Derecho, Salud y Protección Social, y de Trabajo, e invitó a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado –por conducto de sus respectivos presidentes-, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Colombia, a la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, a la Confederación General de Trabajadores de Colombia –CGTC-, así como a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, del Rosario y Sergio Arboleda, para que intervinieran impugnando o defendiendo la norma acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma impugnada y se subrayan los apartes acusados, conforme a su publicación en el Diario Oficial 48.308 de 10 de enero de 2012:

“DECRETO 19 DE 2012

(enero 10)

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el párrafo 1o. del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011

(...)

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 137. NO DISCRIMINACIÓN A PERSONA EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD. El artículo 26 de la Ley 361 de 1997, quedará así:

‘Artículo 26. No discriminación a persona en situación de discapacidad. En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, no se requerirá de autorización por parte del Ministerio del Trabajo cuando el trabajador limitado incurra en alguna de las causales establecidas en la ley como justas causas para dar por terminado el contrato. Siempre se garantizará el derecho al debido proceso.

No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso primero del presente artículo, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren’.

III. LA DEMANDA

En concepto de los accionantes, con la aprobación de la norma impugnada el Presidente de la República excedió las facultades otorgadas por el Congreso para actuar como legislador extraordinario y vulneró con ello lo previsto en el artículo 150-10 de la Constitución.

Comienzan por recordar que el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, fue la norma habilitante para la expedición del actual Decreto Ley 019 de 20121.

Explican que la norma impuso dos límites materiales: un “límite material normativo”, referido a la clase de procedimientos que podían modificarse, es decir, aquellos que tuvieran la característica de “innecesarios”; y un “límite material institucional”, referido a la Administración Pública.

Precisan que el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 establecía que prácticamente ante cualquier despido de un trabajador discapacitado debía mediar permiso o autorización del Ministerio del Trabajo, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-531 de 2000, por tratarse de un desarrollo no sólo de los principios constitucionales sino de los tratados internacionales que protegen los derechos de las personas con discapacidad.

En su concepto, la autorización declarada exequible debe interpretarse en varias dimensiones: (i) como intervención estatal a favor de los discapacitados en su calidad de sujetos de especial protección constitucional; (ii) como un mecanismo de prohibición de abuso del derecho por parte de los empleadores; (iii) como una carga al empleador para evitar actuaciones arbitrarias contra el trabajador que sufre una disminución física, sensorial o síquica; (iv) como forma de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores; y finalmente, (iv) como garantía del debido proceso.

Desde esta perspectiva, consideran que “no es posible comprender esta autorización previa como un ‘trámite innecesario’ en virtud de todos los derechos fundamentales que protege”, más aún cuando corresponde a una acción afirmativa a favor de las personas discapacitadas, a través de la cual se garantiza un orden social justo brindando a ese segmento de los trabajadores unas prerrogativas que permitan materializar sus derechos de manera más eficiente y compatible con sus dificultades.

Destacan que la autorización previa “fue instituida para garantizar que el despido del trabajador discapacitado es constitucional, legal, obedece a razones justas y objetivas, y mediante un proceso en el que el Ministerio de Trabajo determina y certifica que

efectivamente el Empleador agotó todas las posibilidades, no se pudo reubicar al trabajador discapacitado, y que no existe otra opción más que dar la terminación del contrato”.

No obstante, los ciudadanos advierten que la norma ahora demandada crea una nueva excepción, al señalar que no se requiere dicho permiso cuando el trabajador discapacitado haya incurrido en justa causa para dar por terminado el contrato laboral, con lo cual el Presidente desbordó el límite material normativo otorgado por el Congreso de la República.

Sostienen que las facultades otorgadas al Gobierno fueron de carácter procedimental, es decir, para hacer la administración más eficiente, transparente y cercana al ciudadano, queriéndose que las autoridades no exigieran permisos, licencias o requisitos adicionales.

Sin embargo, insisten en que la “autorización previa” prevista originariamente en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 y modificada parcialmente por la norma acusada, es una autorización “necesaria” como garantía a favor de la población discapacitada que busca proteger su estabilidad laboral y con ello sus derechos fundamentales desde la óptica de las acciones afirmativas y el principio de igualdad sustantivo o material.

IV. intervenciones

1.- intervenciones en procura de la inexequibilidad de la norma acusada

El presidente del Consejo de Estado, el interviniente del Ministerio del Interior, la Universidad Sergio Arboleda, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), el Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de Telmex (Sintratelmex) y el Secretario de Seguridad Industrial del Sindicato de Trabajadores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, así como los ciudadanos Andrea Liliana Parra Fonseca (Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, PAIIS), Martha Catalina Castro Martínez (asesora jurídica de PAIIS) y María Mónica Barrera Gálvis (estudiante de Derecho de la Universidad de los Andes), solicitaron a la Corte declarar inexecutable la norma impugnada.

2.- Intervenciones a favor de la exequibilidad de la norma acusada

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, el representante del Senado de la República, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la

Universidad del Rosario intervinieron en defensa de la norma acusada y solicitaron a la Corte declarar su exequibilidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5370, radicado el 25 de mayo de 2012, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en los procesos acumulados en los expedientes D-8982 y D-89892. Para tal fin, reiteró los argumentos expuestos en el concepto 5350, en el cual consideró que la norma en cuestión debía ser declarada exequible por cuanto el Gobierno no se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra un decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 150-10 de la Constitución, en este caso Decreto Ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

2.- De la existencia de cosa juzgada constitucional

La Sala comienza por recordar que la demanda fue admitida sobre la base de que para ese momento la Corporación aún no se había pronunciado respecto de la validez o no de la norma acusada. Sin embargo, en la reciente sentencia C-744 del 26 de septiembre de 2012, la Corte examinó dicho precepto y declaró su inexequibilidad, luego de constatar que representaba un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Gobierno Nacional.

En esa medida, como existe cosa juzgada constitucional toda vez que la norma demandada ya fue retirada del ordenamiento jurídico, debe la Corte estarse a lo resuelto en dicha oportunidad.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

ESTARSE a lo resuelto en la Sentencia C-744 de 2012, que declaró inexecutable el artículo 137 del Decreto Ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “ARTÍCULO 75. POLÍTICA ANTITRÁMITES. Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.

PARÁGRAFO 1o. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

2 Asuntos que fueron decididos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-744 de 2012.