

**ADPOSTAL - Naturaleza: Empresa Industrial y Comercial del Estado /  
ADPOSTAL - Supresión y liquidación / PRESIDENTE DE LA REPUBLICA -  
Competencia para suprimir y liquidar ADPOSTAL / DECRETO 2853 DE 2006 -  
Suprime ADPOSTAL y ordena su liquidación**

Al respecto conviene empezar por tener en cuenta el carácter de la entidad objeto del decreto acusado, pudiéndose observar que en éste se identifica como empresa industrial y comercial del Estado a partir del Decreto 2124 de 1992 "Por el cual se reestructura la Administración Postal Nacional – ADPOSTAL", expedido con fundamento en las facultades dadas al Presidente de la República en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política. (...) Este último aspecto sirve para destacar que si bien ADPOSTAL era a la fecha del decreto acusado una empresa industrial y comercial del Estado que prestaba un servicio público, este servicio no era de ninguno de los servicios públicos domiciliarios regulados por la Ley 142 de 1994 (...) De esa forma aparece claramente que las empresas industriales y comerciales del Estado, contrario a lo sostenido por el actor, sí hacen parte o integran la Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel nacional, y por lo mismo están en el ámbito de la facultad constitucional en comento del Presidente de la República, desarrollada y regulada por el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, que al efecto es concordante con el artículo 38 precitado, por tratarse en este caso concreto de una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, esto es, la de suprimir u ordenar la liquidación de esa clase de empresas y de las entidades u organismos señalados en el pretranscrito artículo 38, por las causales previstas en aquella ley. 4.1.6. En ese orden, para la supresión y orden de liquidar ADPOSTAL no se requería facultad extraordinaria alguna, de modo que las otorgadas al Presidente de la República en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 no tuvieron ninguna incidencia ni relación con la decisión que en tal sentido adoptó el Gobierno Nacional mediante el decreto acusado, de allí que es totalmente irrelevante que las mismas se hubieran vencido o no al momento de la expedición de ese decreto. 4.1.7. Ahora bien, siendo una atribución constitucional propia, ella no puede ser enervada por disposiciones de rango legal o reglamentario, como son las del Decretos 2124 de 1992, mediante el cual se reestructuró ADPOSTAL en empresa industrial y comercial del Estado, según atrás se anotó, en ejercicio de las facultades que le otorgó el artículo 20 transitorio de la Constitución Política al Presidente de la República, las cuales, en la medida en que guarden relación directa con la existencia, estructura, naturaleza jurídica y funciones de una empresa industrial y comercial del Estado, resultan ser disposiciones al alcance de la facultad presidencial y por ende pueden ser afectadas en su vigencia por los actos que el Presidente de la República expida en ejercicio de la misma, de conformidad con la ley que la regula, como el decreto objeto de este proceso. Por ende, no es factible jurídicamente que se pueda predicar incompetencia por razones de la jerarquía normativa del referido Decreto 2124 de 1992, toda vez que el objeto o la materia de que se ocupa es susceptible de la facultad constitucional en comento, que frente a disposiciones de rango legal se encuentra sujeta a la "ley de autorización", que en este caso es la Ley 489 de 1998, especialmente a su artículo 52, en concordancia con el 38 de la misma ley.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 1 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 9 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 10 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 11 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 12 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 15 (NO ANULADO)

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 NUMERAL 15 / DECRETO 2124 DE 1992 – ARTICULO 1 / DECRETO 2124 DE 1992 – ARTICULO 2 / LEY 142 DE 1994 – ARTICULO 14 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 52 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 38

**NOTA DE RELATORIA:** Se citan las sentencias de la Corte Constitucional C-702 de 1999, M.P., Fabio Morón Díaz y C-727 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Y sobre las facultades para la supresión de Empresas Industriales y Comerciales del Estado sentencia, del Consejo de Estado, Sección Primera, del 25 de agosto de 2005, Radicado 2003-00333, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

**ADPOSTAL - Naturaleza: Empresa Industrial y Comercial del Estado / ADPOSTAL - Supresión y liquidación / CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO - Inaplicabilidad**

En cuanto al desconocimiento del procedimiento previsto en el capítulo IX del título II de la segunda parte del Código Sustantivo del Trabajo para el despido masivo de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL, baste decir que la normatividad de dicho capítulo (artículos 464 a 466 del C.S.del T.) no guardan relación con el asunto, puesto que la misma trata de cierres de empresas de servicios públicos que no dependen directa ni indirectamente del Estado y de empresas que no son de servicios públicos, y además de ello no se ocupan específicamente del tema de “despido masivo” a que alude el actor, sino a la necesaria intervención del Estado en los diferentes casos de que tratan los citados artículos, ya para otorgar permiso o autorizar la suspensión o paralización de labores en esas empresas, y velar por la continuidad de la prestación del servicio público respectivo. Ya está visto que el presente caso corresponde a una empresa de servicios públicos que dependía directamente del Estado, en tanto era una empresa industrial y comercial del Estado, por lo cual no se encuadra en la comentada normatividad del Código Sustantivo del Trabajo.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 1 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 9 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 10 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 11 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 12 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 15 (NO ANULADO)

**ADPOSTAL - Supresión y liquidación / SERVIDORES DE ADPOSTAL - Supresión de cargos / SERVIDORES DE ADPOSTAL - Indemnización**

Respecto del pregonado desconocimiento de los derechos adquiridos y la estabilidad de los trabajadores en los artículos 9 y 10 del Decreto 2853 de 2006, al suprimirse los empleos y terminar la vinculación de los trabajadores, el actor no señala cuáles derechos adquiridos fueron desconocidos específicamente por el decreto acusado, ni en sus artículos 9 y 10 hay disposición alguna que pueda implicar desconocimiento general de los derechos adquiridos de los servidores de la Empresa. Lo que en ellos se prevé son meras consecuencias jurídicas de la supresión y liquidación de una entidad o una empresa, tales como la supresión de cargos y, derivados de esta última, la terminación de la relación o vínculo laboral, ora a título de insubsistencia del nombramiento, en los casos de los vinculados por un acto unilateral, o ya a título de terminación unilateral del contrato, en la situación de los vinculados por un acto bilateral o contrato de trabajo. De allí que ambos artículos se remitan a la normatividad vigente en relación con tales

situaciones jurídicas. En lo que concierne a la indemnización, no es cierto que se hubiere desconocido lo acordado en la cláusula once de la Convención Colectiva de Trabajo, puesto que claramente se lee el artículo 12 del acto acusado que la misma se haría según los parámetros estipulados en dicha cláusula. Por lo demás, se insiste, si en el curso de la supresión y la liquidación de la Empresa en cumplimiento del Decreto, se desconocen derechos adquiridos en material laboral en cabeza de personas determinadas, el Decreto de ninguna forma implica la privación de la posibilidad de que los afectados ejerzan la acción subjetiva respectiva.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 1 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 9 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 10 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 11 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 12 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 15 (NO ANULADO)

**ADPOSTAL - Supresión y liquidación / SERVIDORES DE ADPOSTAL - Desvinculación: Procedimiento establecido en el Decreto 2160 de 2004**

Finalmente, frente a la denuncia de que se desacató el procedimiento establecido por el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo porque el artículo 15 del Decreto 2853 de 2006 se remite al Decreto 2160 de 2004, se encuentra que también es una inculpación carente de sindéresis o coherencia, por la sencilla razón de que el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo no regula procedimiento alguno para el despido de trabajadores con fuero, sino simplemente señala las “JUSTAS CAUSAS”, o sea el qué, para ese despido, sin que nada diga sobre el cómo, es decir, el procedimiento, que en cambio sí está señalado en el artículo 1º del Decreto 2160 de 2004 para el caso de las liquidaciones de entidades públicas que se deban regir por el Decreto 254 de 2000. De suerte que en ese sentido el artículo 15, al remitirse a tal Decreto 2160 está previendo la aplicación o el respeto del debido proceso para la desvinculación de los servidores de la empresa suprimida, fijando el procedimiento que el Gobierno consideró pertinente, y que aparece así en el artículo 1º del aludido Decreto 2160, a saber: “ARTÍCULO 1º. PERMISO PARA DESPEDIR TRABAJADORES CON FUERO SINDICAL. Dispuesta la supresión de cargos de la entidad en liquidación conforme lo prevé el artículo 8º del Decreto-ley 254 de 2000, el liquidador procederá a solicitar permiso al juez laboral, para retirar a los servidores amparados por fuero sindical. El término de prescripción de la respectiva acción empezará a correr a partir del día siguiente al de la publicación del acto que ordena la supresión del cargo.” Ante la ausencia de fundamento del cargo comentado, es menester desestimarla.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 1 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 9 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 10 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 11 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 12 (NO ANULADO) / DECRETO 2853 DE 2006 (AGOSTO 25) – ARTICULO 15 (NO ANULADO)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00400-00**

**Actor: SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION POSTAL NACIONAL - SINTRAPOSTAL**

**Demandado: GOBIERNO NACIONAL**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

Procede la Sala a decidir en única instancia, la demanda de nulidad instaurada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Administración Postal Nacional – SINTRAPOSTAL-, contra el Decreto 2853 del 25 de agosto de 2006, “*por el cual se suprime la Administración Postal Nacional, Adpostal, y se ordena su liquidación*”, expedido por el Gobierno Nacional.

**I. LA DEMANDA**

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Administración Postal Nacional – SINTRAPOSTAL, mediante apoderado, en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicita a la Sala que en proceso de única instancia acceda a las siguientes:

**1.- Pretensiones**

Declarar la nulidad de los artículos 1, 9, 10, 11, 12 y 15 del Decreto 2853 del 25 de agosto de 2006, “*por el cual se suprime la Administración Postal Nacional, Adpostal, y se ordena su liquidación*”, expedido por el Presidente de la República, con la firma de los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

**2.- Hechos**

En lugar de hechos propiamente dichos, el memorialista desarrolla bajo este título una serie de censuras o cuestionamientos al decreto acusado, de modo que en realidad son cargos que formula contra el mismo, por lo cual se pasan a reseñar en el acápite siguiente, esto es, el de las normas que se indican como violadas y el concepto de la violación.

### **3.- Normas violadas y concepto de violación**

A juicio del demandante, el Decreto demandado está incurso en los vicios de nulidad que se indican a continuación y vulneró los artículos 4, 53, 58, 121, 150, 189 y 365 de la Constitución Política, por razones que se resumen seguidamente.

**3.1.-** El acto demandado adolece de nulidad por falsa motivación, dado que si bien es cierto que el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política le otorga al Presidente de la República la facultad de suprimir entidades, dicha facultad debe analizarse en concordancia con la Ley 489 de 1998, cuyo artículo 52 faculta al Presidente para suprimir o disponer la disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional consagrados en el artículo 38 de la misma ley.

Por otra parte, se revistió al Presidente de facultades extraordinarias para que dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la mencionada disposición legal, expidiera normas con fuerza de ley para los eventos enunciados en el artículo 120 ibídem.

Como quiera que la Ley 489 de 1998 se promulgó el 29 de diciembre de 1998 y se publicó en el Diario Oficial N° 43.464, las facultades para expedir tales normas con fuerza de ley expiraron el 29 de junio de 1999.

Adicionalmente, en la sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, pronunciamiento que de todas formas resultaba innecesario porque para ese momento el término para hacer uso de tales facultades ya había expirado. Adicionalmente, este pronunciamiento ha dado lugar a entender equivocadamente que las facultades dadas en el artículo 52 son permanentes, contrariando así el contexto de la Constitución Política.

**3.2.-** Se desconoció el procedimiento reglado fijado por la Ley 142 de 1994 para extinguir esta empresa aún cuando en las motivaciones del Decreto 2853 de 2006 se hace alusión a que la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- ejercía funciones propias e inherentes a un servicio público de carácter esencial de conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política.

**3.3.-** El Gobierno no gozaba de facultades para suprimir y liquidar la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, mediante un decreto ordinario, puesto que tal establecimiento fue creado mediante el Decreto Ley 3267 del 20 de diciembre de 1963 y posteriormente, en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política, fue reestructurado como Empresa Industrial y Comercial del Estado con el Decreto 2124 de 1992. Entonces, no es viable que mediante un decreto de menor jerarquía, como lo es el Decreto 2853 de 2006 se suprima dicha entidad.

No se discute si las atribuciones concedidas al Presidente de la República por el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 están vigentes, sino que el Constituyente de 1991 le delegó al Gobierno Nacional por 18 meses la facultad para reorganizar las empresas y organismos del Estado. Entonces, existe un impedimento para que el Ejecutivo suprima y liquide lo que en desarrollo de un mandato constitucional fue creado, realizado o transformado. Al menos, que el Congreso le hubiera concedido facultades para ello, lo cual no ocurrió en el presente caso.

**3.4.-** No es posible que por causa de su propia culpa el Gobierno liquide a la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, pues al momento en que el establecimiento se convirtió en Empresa Industrial y Comercial se le trasladó el gran pasivo pensional que fue la causa del desajuste en la entidad.

**3.5.-** Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el sector de telecomunicaciones ha poseído un régimen especial de pensiones, lo cual no puede ser desconocido en virtud del Decreto 2853 de 2006, pues en primer lugar se trata de un derecho adquirido para los servidores que laboraban en la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- y por el otro lado, este régimen solo podría ser derogado mediante un acto legislativo.

Mediante la Escritura Pública N° 02428 del 25 de noviembre de 2005 de la Notaría 50 del Círculo de Bogotá, se creó la Empresa de Servicios Postales Nacionales, donde ADPOSTAL tiene una participación del 93%. La creación de esta empresa

se hizo con el fin de evadir las obligaciones de los derechos adquiridos de los trabajadores de un régimen pensional especial y de una convención colectiva de trabajo que se encontraba vigente hasta el 30 de junio de 2008.

Con posterioridad, mediante la expedición del Decreto 2854 de 2006, se le traspasó a Servicios Postales Nacionales todas las actividades relacionadas con servicios postales.

**3.6.-** El decreto demandado incurrió en desviación de poder, porque si bien es cierto que el artículo 49 de la Ley 489 de 1998 facultó al ejecutivo para crear empresas de segundo orden o filiales con el fin de que ejercieran actividades complementarias a las ejercidas por la principal, en este caso se creó la Empresa de Servicios Postales Nacionales para que sustituyera a la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, y con posterioridad se ordenara su liquidación, evadiendo así las obligaciones laborales.

**3.7.-** El 13 de septiembre de 2005 el Gobierno y la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- suscribieron una convención colectiva de trabajo con vigencia desde el 1 de julio de 2005 hasta el 30 de junio de 2008. Entonces, el Gobierno no puede terminar unilateralmente esta convención, como lo hizo con el acto demandado, en la medida que ello atenta contra el inciso 4º del artículo 53 de la Constitución Política, y además esto sólo sería viable por medio de una ley.

**3.8.-** El Decreto 2853 de 2006 desconoció la indemnización a la que se dispuso en la cláusula novena de la mencionada convención colectiva, pues se acordó que para los eventos en que se tuviera que efectuar un ajuste a la planta de personal se determinaría la indemnización. El acto demandado les dio a los trabajadores un tratamiento menos favorable.

**3.9.-** El despido masivo de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, desconoció el procedimiento previsto en el capítulo IX del título II de la segunda parte del Código Sustantivo del Trabajo, el cual resulta aplicable por ser una empresa de servicios públicos.

**3.10.** La supresión de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, por ser una empresa que presta un servicio público debió sujetarse a los procedimientos de las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996, no en ejercicio de

las facultades concedidas al Gobierno por la Ley 489 de 1998, ni el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política.

**3.11.** El artículo 1 del Decreto 2853 de 2006 mediante el cual se ordena la supresión y liquidación de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, desconoce que esta actuación no puede hacerse en virtud de un decreto ordinario.

**3.12.-** Los artículos 9 y 10 del Decreto 2853 de 2006 al suprimir los empleos y terminar la vinculación de los trabajadores, desconoció los derechos adquiridos y la estabilidad de los trabajadores.

**3.13-** Según los artículos 11 y 12 del acto acusado, el reconocimiento de la indemnización de los trabajadores por su retiro es el contenido en la Ley 50 de 1991, desconociendo así lo acordado en la cláusula once de la Convención Colectiva de Trabajo.

**3.14.-** El artículo 15 del Decreto 2853 de 2006 contraviene la protección que tienen los trabajadores amparados por el fuero sindical, pues remite al Decreto 2160 de 2004, sin acatar el procedimiento establecido por el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**1.-** El apoderado de la **Nación, Ministerio de Comunicaciones**, contestó la demanda en los siguientes términos:

El Decreto 2853 de 2006 fue expedido en ejecución de las facultades dadas por la Ley 489 de 1998. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que la facultad del Presidente de la República consagrada en el numeral 15 del artículo 189 es de carácter permanente.

El argumento del demandante según el cual el Gobierno no puede implorar su propia culpa, no es de recibo como quiera que el acto acusado suprimió a la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- y no un régimen laboral.

El ejercicio de las facultades del Gobierno para reestructurar empresas estatales no está limitado ni obstaculizado por la existencia de convenciones colectivas, pues éstas no pueden oponerse a la Constitución Política ni a las leyes.

El artículo 15 del Decreto tampoco se refiere a que el personal sindicalizado sea retirado del servicio sin el cumplimiento de los requisitos legales.

La remisión al Decreto 2160 de 2004 no infringe por sí misma alguna norma.

**2.- La Nación, Departamento Administrativo de la Función Pública,** por intermedio de apoderado se opuso a las pretensiones de la demandante así:

El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades dadas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, del artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y del Decreto ley 254 de 2000, puede suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades u organismos del orden nacional cuando las evaluaciones de la gestión administrativa lo aconsejen. Entonces, el Presidente de la República expidió el Decreto 2853 de 2006 en ejercicio de tales facultades.

La facultad de suprimir y liquidar entidades públicas, no puede enervarse por la existencia de convenciones colectivas, como lo pretende el demandante.

El decreto acusado tampoco señala que el personal sindicalizado vaya a ser retirado sin el cumplimiento de los requisitos legales o con desconocimiento de sus derechos laborales.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**1.- La Nación, el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Administrativo de la Función Pública,** reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

2.- El actor guardó silencio en esta etapa procesal.

**3.- La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público** se opone a las pretensiones de la demanda con el argumento de que el Gobierno no incurrió en falsa motivación, como quiera que la decisión de suprimir y liquidar la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, fue en ejercicio de las facultades dadas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Adicionalmente, los estudios técnicos e informes de auditoría demuestran la necesidad de suprimirse tal entidad.

Los cargos de la demanda no obedecen a unos parámetros mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que permitan al juez efectuar un estudio de fondo, lo cual conducirá a un fallo inhibitorio.

No existe una relación de causa efecto entre los decretos de supresión y liquidación de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL– y el desconocimiento de la normativa laboral a la que alude el actor.

#### **IV. MINISTERIO PÚBLICO**

Mediante concepto del 16 de febrero de 2010, **la Procuraduría General de la Nación** solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

El Gobierno expidió el Decreto 2853 de 2006 en ejercicio de las facultades otorgadas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y de conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000. El ejercicio de estas facultades es permanente, no temporal como lo señala el actor.

En relación con el cargo según el cual el Ejecutivo no tenía las facultades para suprimir y liquidar la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL– mediante un decreto ordinario, conviene señalar que según la sentencia C-702 de 1999, el Presidente cuenta con la facultad de expedir decretos ordinarios, de conformidad con los criterios que fije la ley, para suprimir o fusionar entidades del orden nacional.

En ejercicio de tales atribuciones, el Presidente de la República puede suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, estando incluidas las empresas industriales y comerciales del Estado que pertenecen al sector descentralizado por servicios.

Si bien es cierto que el fundamento por el cual se suprimió la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- obedeció al pasivo pensional, no es menos cierto que el Ejecutivo podía suprimirlo de conformidad con los criterios legales y con los estudios técnicos realizados sobre la viabilidad financiera de la entidad.

Contrario a la afirmación del demandante, según el cual la finalidad del Gobierno consistió en evitar el pago de obligaciones pensionales, debe aclararse que su propósito fue el de liquidar una empresa inviable. Adicionalmente, el fundamento por el que se creó una nueva empresa obedeció a unas necesidades propias del servicio, en el sentido de que se requiere mayor agilidad y que se satisfagan los intereses de la comunidad en general.

El acto demandado no incurrió en desviación de poder, como quiera que las razones para suprimir y liquidar a la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, corresponden a la insostenibilidad económica y financiera, lo cual se ve reflejado en los estudios adelantados por la Contraloría General de la República y otros análisis del Ministerio de Comunicaciones, Administración Postal Nacional y del documento CONPES N° 334 del 18 de agosto de 2000.

El acto demandado no desconoció la indemnización prevista en la convención colectiva aludida, toda vez que se trata de una supresión en ejercicio del numeral 15 del artículo 189 y no de un despido colectivo, como lo menciona el actor.

Tampoco se vulneró la protección de quienes gozan de fuero sindical, habida cuenta que el artículo 15 del Decreto 2853 de 2006 remitió al procedimiento previsto en el artículo 1º del Decreto 2160 de 2004.

## V.- CONSIDERACIONES

### 1. El acto acusado y la competencia de la Sala

El Decreto Núm. 2853 de 2006, “*Por el cual se suprime la Administración Postal Nacional, Adpostal, y se ordena su liquidación*”, fue expedido por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales y, en especial, de las previstas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y en el Decreto 254 de 2000, de cuyo texto se traen sus artículos enjuiciados, 1, 9, 10, 12 y 15, así:

**"DECRETO 2853 DE 2006**

(agosto 25)

*Diario Oficial No. 46.371 de 25 de agosto de 2006*

*Ministerio de Comunicaciones*

*Por el cual se suprime la Administración Postal Nacional, Adpostal,  
y se ordena su liquidación.*

*El Presidente de la República de Colombia,*

*en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en  
especial las que le confiere el numeral 15 del artículo 189 de la  
Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y de  
conformidad con el Decreto-ley 254 de 2000, y*

**CONSIDERANDO:**

*Que el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política  
dispone como atribución del Presidente de la República, como  
suprema autoridad administrativa suprimir o fusionar entidades u  
organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley;*

*Que el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, numerales 3 y 4,  
faculta al Presidente de la República para suprimir o disponer la  
disolución y la consiguiente liquidación de las entidades u  
organismos del orden nacional cuando las evaluaciones de la  
gestión administrativa aconsejen la supresión o cuando la  
conveniencia de esa decisión se concluya por la utilización de los  
indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los órganos de  
control;*

*Que el artículo 365 de la Constitución Nacional establece: "Los  
servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.  
Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los  
habitantes del territorio nacional";*

*Que los informes "Auditoría Gubernamental con Enfoque  
Integral Abreviada Administración Postal Nacional, Adpostal" de la  
Contraloría General de la República, de los últimos cinco años  
revelan que la empresa enfrenta problemas económicos,  
financieros y estructurales que hacen incierta su sostenibilidad;*

*Que los estudios técnicos sobre la reforma del sector postal  
adelantados por el Ministerio de Comunicaciones y la  
Administración Postal Nacional y el documento Conpes número  
3440 de agosto 18 de 2006, evidencian la insostenibilidad  
económica, financiera y operativa de la Empresa Industrial y  
Comercial del Estado "Administración Postal Nacional, Adpostal",  
concluyen que la entidad no es viable ni operativa ni  
financieramente;*

*Que la empresa se encuentra dentro de las causales de  
disolución y supresión de entidades del orden nacional*

contempladas en los numerales 3 y 4 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998,

DECRETA:

CAPITULO I

**Supresión y liquidación**

**Artículo 1º. Supresión y liquidación.** Suprímese la Administración Postal Nacional, Adpostal, creada mediante Decreto 3267 del 20 de diciembre de 1963 como establecimiento público adscrito al Ministerio de Comunicaciones, reestructurada mediante Decreto 2124 del 29 de diciembre de 1992, en empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional.

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, la Administración Postal Nacional, Adpostal, entrará en proceso de liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación - **Administración Postal Nacional, Adpostal, en liquidación**.

Para efectos de la liquidación de la Administración Postal Nacional, Adpostal, en los aspectos no contemplados por el presente decreto, se aplicará lo señalado en el Decreto-ley 254 de 2000 y en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad, lo pertinente en las disposiciones sobre liquidación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y del Código de Comercio.

(...)

CAPITULO III

**Disposiciones laborales y pensionales**

**Artículo 9º. Terminación de la vinculación.** La supresión de los empleos y cargos como consecuencia de la supresión y liquidación de la Administración Postal Nacional, Adpostal, dará lugar a la terminación de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales y del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos, en los términos previstos en las normas vigentes.

**Artículo 10. Supresión de empleos.** El Liquidador, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones elaborará un programa de supresión de cargos, determinando el personal que por la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación.

Al vencimiento del término de la liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán las vinculaciones de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable.

**Artículo 11. Indemnizaciones.** A los trabajadores oficiales a quienes se les termine el contrato de trabajo como consecuencia de la supresión y liquidación de la Administración Postal Nacional, Adpostal, se les reconocerá y pagará una indemnización conforme

*lo establece la Cláusula Once de la convención colectiva de trabajo vigente para 2005-2008 así:*

- 1. Por menos de un (1) año de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario.*
- 2. Por un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5) años: cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.*
- 3. Por cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10) años; cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y veinte (20) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.*
- 4. Por diez (10) años o más de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año, y cuarenta (40) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.*

*Parágrafo. El Liquidador elaborará un plan de pagos para la cancelación de las obligaciones laborales incluidas las indemnizaciones de que trata el presente Decreto, las que serán canceladas en el término máximo de noventa (90) días conforme a lo establecido por el Decreto 797 de 1949.*

**Artículo 12. Incompatibilidad con otras indemnizaciones.**  
*Las indemnizaciones a las que se refiere el presente decreto son incompatibles con cualquier otra de las establecidas para la terminación unilateral y sin justa causa de los contratos de trabajo.*

(...)

**Artículo 15. Levantamiento de fuero sindical.** *Para efectos de la desvinculación del personal que al momento de la expedición del presente decreto, goce de la garantía de fuero sindical, el liquidador adelantará los procesos de levantamiento de fuero sindical en los términos del Decreto 2160 de 2004.”*

## **2.- Competencia de la Sala**

De acuerdo con las facultades que sirvieron de fundamento para su expedición se trata, sin lugar a dudas, de un decreto que da aplicación a la Ley 489 de 1998, y como tal constituye un acto administrativo de carácter general y de orden nacional, por lo cual su control corresponde a esta jurisdicción en acción de simple nulidad en proceso de única instancia.

## **3. Las cuestiones planteadas en los cargos**

Por la relación temática o similitud en el contenido entre los mismos se puede decir que confluyen en las siguientes cuestiones:

**3.1.- Incompetencia**, que el memorialista califica como falsa motivación, para expedir el decreto acusado por razones que cabe puntualizar así:

- El numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, invocado en concordancia con el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, sólo faculta al Presidente para suprimir o disponer la disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos nacionales señalados en el artículo 38 de la misma ley, más no empresas de servicios públicos.

- Hubo vencimiento del término de seis (6) meses, contado a partir de la fecha de publicación de la citada ley, que tuvo el Gobierno para expedir normas con fuerza de ley para los eventos enunciados en el artículo 120 ibídem, puesto que esas facultades expiraron el 29 de junio de 1999.

- El Gobierno no podía suprimir y liquidar la Administración Postal Nacional – ADPOSTAL- mediante un decreto ordinario, ya que ese establecimiento fue creado mediante el Decreto Ley 3267 del 20 de diciembre de 1963, y fue reestructurado como Empresa Industrial y Comercial del Estado en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política, mediante el Decreto 2124 de 1992. No es viable que mediante un decreto de menor jerarquía se suprima dicha entidad.

**3.2.- Expedición irregular** por desconocerse el procedimiento fijado en la Ley 142 de 1994 para extinguir esta empresa, que por ser una entidad que presta un servicio público, su supresión debió sujetarse a los procedimientos de las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996, así como al ejercicio de las facultades concedidas al Gobierno por la Ley 489 de 1998, y al numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política.

El artículo 1 del Decreto 2853 de 2006 mediante el cual se ordena la supresión y liquidación de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, desconoce que esta actuación no puede hacerse en virtud de un decreto ordinario.

**3.3.- Desviación de poder**, porque en este caso se creó la Empresa de Servicios Postales Nacionales para que sustituyera a la Administración Postal Nacional –

ADPOSTAL-, y con posterioridad se ordenara su liquidación, evadiendo así las obligaciones laborales.

No es posible que por su propia culpa el Gobierno liquide a la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, pues al momento en que el establecimiento se convirtió en Empresa Industrial y Comercial se le trasladó el gran pasivo pensional que fue la causa del desajuste en la entidad, y debe tenerse en cuenta que el sector de telecomunicaciones ha poseído un régimen especial de pensiones, lo cual no puede ser desconocido en virtud del Decreto 2853 de 2006, pues en primer lugar se trata de un derecho adquirido para los servidores que laboraban en la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- y por el otro lado, este régimen solo podría ser derogado mediante un acto legislativo.

**3.4.** Violación del inciso 4º del artículo 53 de la Constitución Política, porque con el decreto se puso término unilateralmente a una convención colectiva de trabajo que el Gobierno y la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- suscribieron el 13 de septiembre de 2005, con vigencia desde el 1 de julio de 2005 hasta el 30 de junio de 2008, lo cual sólo sería viable por medio de una ley.

El Decreto 2853 de 2006 desconoció la indemnización a la que se dispuso en la cláusula novena de la mencionada convención colectiva, pues se acordó que para los eventos en que se tuviera que efectuar un ajuste a la planta de personal se determinaría la indemnización. El acto demandado les dio a los trabajadores un tratamiento menos favorable.

**3.5.-** El despido masivo de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL, desconoció el procedimiento previsto en el capítulo IX del título II de la segunda parte del Código Sustantivo del Trabajo, el cual resulta aplicable por ser una empresa de servicios públicos.

**3.6.-** Desconocimiento de los derechos adquiridos y la estabilidad de los trabajadores en los artículos 9 y 10 del Decreto 2853 de 2006, al suprimirse los empleos y terminar la vinculación de los trabajadores.

Según los artículos 11 y 12 del acto acusado, el reconocimiento de la indemnización de los trabajadores por su retiro es el contenido en la Ley 50 de 1991, desconociendo así lo acordado en la cláusula once de la Convención Colectiva de Trabajo.

**3.7.** Se desacató el procedimiento establecido por el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo, ya que el artículo 15 del Decreto 2853 de 2006 contraviene la protección que tienen los trabajadores amparados por el fuero sindical, pues remite al Decreto 2160 de 2004.

#### **4.- Examen de las cuestiones planteadas**

##### **4.1.- La competencia para tomar la decisión censurada**

4.1.1. Al respecto conviene empezar por tener en cuenta el carácter de la entidad objeto del decreto acusado, pudiéndose observar que en éste se identifica como empresa industrial y comercial del Estado a partir del Decreto 2124 de 1992 “*Por el cual se reestructura la Administración Postal Nacional – ADPOSTAL*”, expedido con fundamento en las facultades dadas al Presidente de la República en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política.

Así se dispuso en el artículo 1º del Decreto 2124, titulado “NATURALEZA JURIDICA”, que a la letra dice:

*“Reestructúrase en Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente a la Administración Postal Nacional - ADPOSTAL -, creada y organizada por el Decreto 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.”* (Negrillas son de la Sala)

Además, sirve tener en cuenta su objeto social, que justamente está definido en el artículo 2º del precitado decreto, así:

**“ARTICULO 2º. OBJETO.-** La Administración Postal Nacional - ADPOSTAL - tiene como objeto la prestación y explotación económica de los servicios postales, que mediante concesiones le confiera el Ministerio de Comunicaciones.

*En cumplimiento de su objeto, además, ADPOSTAL estará autorizada para desarrollar las siguientes actividades:*

- 1. Administrar y prestar los servicios de correspondencia urbana, nacional e internacional, giros postales, correo electrónico y todos los que le sean otorgados por concesiones y que el desarrollo tecnológico le permita prestar.*
- 2. Emitir, en nombre de la Nación y en forma privativa, las especies postales; custodiar, promover, vender y desarrollar comercialmente la filatelia.*
- 3. Administrar los fondos que recaude, consultando criterios de rentabilidad y eficiencia.*
- 4. Definir las tarifas y precios de los servicios a su cargo, gestionar la adopción de aquéllas y tomar las medidas pertinentes para su desarrollo dentro del marco legal que rija la materia.*
- 5. Liquidar, cobrar y recaudar el valor de los servicios que presta respecto de los cuales solo podrán concederse las franquicias que establezca la ley.*
- 6. Administrar fondos o celebrar contratos su administración, que contribuyan a fomentar el bienestar social del personal y al mejor desarrollo del objeto y de las funciones de la empresa.*
- 7. Promover, constituir, organizar y participar en sociedades e instituciones que desarrollen actividades afines o complementarias a las de la empresa.*
- 8. Las demás funciones que le señale la ley, le encomiende el Gobierno, o se prevean en los tratados internacionales debidamente suscritos y ratificados por el Estado Colombiano, al igual que las derivadas de los convenios internacionales que versen sobre materias postales, todos dentro de los fines de ADPOSTAL.*

*En todo caso, ADPOSTAL se ceñirá en el cumplimiento de sus funciones, a lo dispuesto en este Decreto y en sus estatutos.”*

Este último aspecto sirve para destacar que si bien ADPOSTAL era a la fecha del decreto acusado una empresa industrial y comercial del Estado que prestaba un servicio público, este servicio no era de ninguno de los servicios públicos domiciliarios regulados por la Ley 142 de 1994, e identificados en su artículo 14, numeral 21, así:

**“14.21. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.** Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo.”

4.1.2.- Precisado lo anterior, la Sala encuentra que en relación con las empresas industriales y comerciales del Estado de orden nacional, el punto de la competencia para expedir actos o decretos como el acusado, esto es, mediante los cuales se suprimen y se ordena la liquidación de esas empresas, fue resuelto por la Sala en sentencia de 25 de agosto de 2005<sup>1</sup>, en términos que sirve retomar en el sub lite para despachar la primera de las cuestiones reseñadas.

En esa sentencia la Sala dejó sentado que “...tratándose de la facultad de supresión [de Empresas Industriales y Comerciales del Estado], corresponde al Congreso fijar los criterios, objetivos y principios generales que el Ejecutivo debe observar al ejercerla (artículos 150-7 y 189-15 CP); la segunda corresponde a la atribución permanente conferida al Presidente de la República quien debe ejercerla con estricta sujeción a la ley como suprema autoridad administrativa (artículo 189-15 CP).

Que “En desarrollo del artículo 189-15 CP, la Ley 489 (30 de diciembre de 1989) en su artículo 52 definió los principios y orientaciones generales con fundamento en los cuales el Presidente puede «suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 ídem.»

---

<sup>1</sup> Expediente núm. 2003 00333, consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade

4.1.3. El texto de dicha disposición, tal como quedó por efecto de la sentencia C-702 de 1999 de la Corte Constitucional<sup>2</sup> que lo declaró exequible, es el siguiente:

«LEY 489 DE 1998

(Diciembre 29)

*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

[...]

**CAPÍTULO XI**

***Creación. Fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades***

*Artículo 52.- DE LA SUPRESIÓN, DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES U ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES. El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:*

- 1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.*
- 2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.*
- 3. Las evaluaciones de la gestión administrativa efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.*
- 4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de*

---

<sup>2</sup> M.P.Dr. Fabio Morón Díaz.

*control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.*

*5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.*

*6. Siempre que como consecuencia de la descentralización de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.*

*...»*

4.1.4. Por expresa remisión del artículo 52 de la Ley 489 al artículo 38 ídem, las entidades que pueden ser suprimidas son aquellas que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, tanto en el sector central como en el sector descentralizado por servicios. El artículo 38 las relaciona así:

***“ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:***

- 1. Del Sector Central:*
  - a) *La Presidencia de la República;*
  - b) *La Vicepresidencia de la República<sup>3</sup>*
  - c) *Los Consejos Superiores de la administración;*

---

<sup>3</sup> Literal declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-727 de 21 de junio de 2000. Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

- d) Los ministerios y departamentos administrativos;
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;
- b) **Las empresas industriales y comerciales del Estado;**
- c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica
- d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;
- f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;
- g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. »

4.1.5. De esa forma aparece claramente que las empresas industriales y comerciales del Estado, contrario a lo sostenido por el actor, sí hacen parte o integran la Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel nacional, y por lo mismo están en el ámbito de la facultad constitucional en comento del Presidente de la República, desarrollada y regulada por el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, que al efecto es concordante con el artículo 38 precitado, por tratarse en este caso concreto de una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, esto es, la de suprimir u ordenar la liquidación de esa clase de empresas y de las entidades u organismos señalados en el pretranscrito artículo 38, por las causales previstas en aquella ley.

4.1.6. En ese orden, para la supresión y orden de liquidar ADPOSTAL no se requería facultad extraordinaria alguna, de modo que las otorgadas al Presidente de la República en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 no tuvieron ninguna incidencia ni relación con la decisión que en tal sentido adoptó el Gobierno Nacional mediante el decreto acusado, de allí que es totalmente irrelevante que las mismas se hubieran vencido o no al momento de la expedición de ese decreto.

4.1.7. Ahora bien, siendo una atribución constitucional propia, ella no puede ser enervada por disposiciones de rango legal o reglamentario, como son las del Decretos 2124 de 1992, mediante el cual se reestructuró ADPOSTAL en empresa industrial y comercial del Estado, según atrás se anotó, en ejercicio de las facultades que le otorgó el artículo 20 transitorio de la Constitución Política al Presidente de la República, las cuales, en la medida en que guarden relación directa con la existencia, estructura, naturaleza jurídica y funciones de una empresa industrial y comercial del Estado, resultan ser disposiciones al alcance de la facultad presidencial y por ende pueden ser afectadas en su vigencia por los actos que el Presidente de la República expida en ejercicio de la misma, de conformidad con la ley que la regula, como el decreto objeto de este proceso.

Por ende, no es factible jurídicamente que se pueda predicar incompetencia por razones de la jerarquía normativa del referido Decreto 2124 de 1992, toda vez que el objeto o la materia de que se ocupa es susceptible de la facultad constitucional en comento, que frente a disposiciones de rango legal se encuentra sujeta a la "ley de autorización", que en este caso es la Ley 489 de 1998, especialmente a su artículo 52, en concordancia con el 38 de la misma ley.

4.1.8. Por consiguiente, el cargo de falta de competencia o, como lo denomina el actor, falsa motivación por haberse invocado el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, y los artículos 52, en concordancia con el 38 ibídem, como fundamento para expedir el decreto enjuiciado, no tiene vocación de prosperar.

#### **4.2.- La regulación del procedimiento que debía atenderse**

Lo atrás concluido dejar ver claramente que la decisión acusada se sustrae de la Ley 142 de 1994, y por ende de las facultades similares dadas al Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios en la misma ley, así como de las disposiciones de ésta para la supresión y liquidación de esas empresas.

Por el contrario, de manera inequívoca se advierte que la normatividad a que específicamente debe sujetarse el susodicho decreto no es otra que la conformada por las disposiciones invocadas en su encabezado, que resultan ser sus fundamentos y por consiguiente a las que les debe directa subordinación, esto

es, los artículos 189, numeral 15, de la Constitución Política, y 52 de la Ley 489 de 1998, así como el Decreto-ley 254 de 2000, y no a la Ley 142 de 1994, como erróneamente aduce el actor.

Luego carece de asidero la sindicación que el actor le hace al decreto acusado, en el sentido de haberse expedido de manera irregular, pues al no estar subordinado a las disposiciones que de la precitada ley se invocan en la demanda, no es viable que hayan sido violadas por el decreto en cuestión, pues no son ellas en las que debe fundarse. Este cargo, entonces, también se desestima

#### **4.3.- La desviación de poder**

El actor le endilga al Presidente de la República desviación de las atribuciones propias, comúnmente denominada desviación de poder, en la expedición del decreto acusado; figura ésta que significa la persecución de fines distintos a los que según el ordenamiento jurídico pertinente le corresponden a la función que se ejerza y al consiguiente acto administrativo que en ejercicio de ella se profiera, lo cual debe ser probado o demostrado en el proceso.

En este caso concreto, el actor no ha señalado cuáles son esos fines que debe perseguir la facultad ejercida y el acto administrativo enjuiciado según la normatividad que lo regula, como tampoco ha precisado y menos demostrado cuál o cuáles han sido los fines diferentes a aquéllos que se hubieren buscado con dicho acto, pudiéndose observar que su acusación no pasa de la sola enunciación de dicha causal de nulidad, y que la sustentación fáctica de la misma no guarda correspondencia alguna con ella, pues se refiere a decisiones anteriores como la de haberle trasladado el pasivo pensional a ADPOSTAL, ya como empresa industrial y comercial del Estado, al sostener que no es posible que por su propia culpa el Gobierno liquide a la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL-, pues al momento en que el establecimiento se convirtió en Empresa Industrial y Comercial se le trasladó el gran pasivo pensional que fue la causa del desajuste en la entidad.

Lo que consta en autos y no ha sido desvirtuado es que como lo sostienen los defensores del acto enjuiciado y el Ministerio Público, la expedición del mismo obedece a una facultad constitucional cuyo ejercicio tiene especial regulación en la Ley 489 de 1998 y, respecto de la liquidación, en el Decreto Ley 254 de 2000 “Por

*el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional*", y que en este caso se presentaron las circunstancias que condujeron a lo decidido en él, según el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, a cuyo tenor es suficiente con que se presente y verifique cualquiera de las causales de supresión allí señaladas para que el Presidente de la República, si a bien lo tiene, la decrete.

Se trata entonces de un cargo carente de fundamentación y sin vocación de prosperar.

#### **4.4. Violación del inciso 4° del artículo 53 de la Constitución Política**

La referida disposición dice que "*Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.*"

El actor aduce que el decreto la infringió porque se puso término unilateralmente a una convención colectiva de trabajo que el Gobierno y la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL- suscribieron el 13 de septiembre de 2005, con vigencia desde el 1 de julio de 2005 hasta el 30 de junio de 2008, lo cual sólo sería viable por medio de una ley.

La Sala no encuentra relación entre la norma invocada como violada y las razones en que se sustenta el cargo, como tampoco se observa una relación directa entre el decreto acusado y ese precepto constitucional, lo cual hace que realmente no hay un cargo mínimamente estructurado que permita hacer la confrontación crítica que implica el examen de legalidad que entraña cualquier cargo de violación de norma superior, luego a simple vista carece de vocación de prosperar, sin necesidad de otras consideraciones.

En cuanto al desconocimiento de la indemnización que se señala en la cláusula novena de la convención colectiva por el Decreto 2853 de 2006, dado que en ésta se acordó que para los eventos en que se tuviera que efectuar un ajuste a la planta de personal se determinaría la indemnización, también carece de asidero puesto que además de que no se trata de una situación de ajuste de la planta, sino de supresión de la Empresa, el artículo 11 del Decreto establece de manera inequívoca que "*A los trabajadores oficiales a quienes se les termine el contrato de trabajo como consecuencia de la supresión y liquidación de la Administración Postal Nacional, Adpostal, se les reconocerá y pagará una indemnización*

*conforme lo establece la Cláusula Once de la convención colectiva de trabajo vigente para 2005-2008.”*

Por lo demás, el decreto no implica en modo alguno que los servidores de la Empresa que en su caso particular se consideren tratados de manera desfavorable en sus derechos y prestaciones laborales y sociales, no puedan ejercer las acciones subjetivas que les permitan procurar el restablecimiento de esos derechos y el resarcimiento de los perjuicios que se derivaran de la aplicación o ejecución del Decreto.

**4.5.-** En cuanto al desconocimiento del procedimiento previsto en el capítulo IX del título II de la segunda parte del Código Sustantivo del Trabajo para el despido masivo de la Administración Postal Nacional –ADPOSTAL, baste decir que la normatividad de dicho capítulo (artículos 464 a 466 del C.S.del T.) no guardan relación con el asunto, puesto que la misma trata de cierres de empresas de servicios públicos que no dependen directa ni indirectamente del Estado y de empresas que no son de servicios públicos, y además de ello no se ocupan específicamente del tema de “despido masivo” a que alude el actor, sino a la necesaria intervención del Estado en los diferentes casos de que tratan los citados artículos, ya para otorgar permiso o autorizar la suspensión o paralización de labores en esas empresas, y velar por la continuidad de la prestación del servicio público respectivo.

Ya está visto que el presente caso corresponde a una empresa de servicios públicos que dependía directamente del Estado, en tanto era una empresa industrial y comercial del Estado, por lo cual no se encuadra en la comentada normatividad del Código Sustantivo del Trabajo.

**4.6.-** Respecto del pregonado desconocimiento de los derechos adquiridos y la estabilidad de los trabajadores en los artículos 9 y 10 del Decreto 2853 de 2006, al suprimirse los empleos y terminar la vinculación de los trabajadores, el actor no señala cuáles derechos adquiridos fueron desconocidos específicamente por el decreto acusado, ni en sus artículos 9 y 10 hay disposición alguna que pueda implicar desconocimiento general de los derechos adquiridos de los servidores de la Empresa.

Lo que en ellos se prevé son meras consecuencias jurídicas de la supresión y liquidación de una entidad o una empresa, tales como la supresión de cargos y, derivados de esta última, la terminación de la relación o vínculo laboral, ora a título de insubsistencia del nombramiento, en los casos de los vinculados por un acto unilateral, o ya a título de terminación unilateral del contrato, en la situación de los vinculados por un acto bilateral o contrato de trabajo.

De allí que ambos artículos se remitan a la normatividad vigente en relación con tales situaciones jurídicas.

En lo que concierne a la indemnización, no es cierto que se hubiere desconocido lo acordado en la cláusula once de la Convención Colectiva de Trabajo, puesto que claramente se lee el artículo 12 del acto acusado que la misma se haría según los parámetros estipulados en dicha cláusula.

Por lo demás, se insiste, si en el curso de la supresión y la liquidación de la Empresa en cumplimiento del Decreto, se desconocen derechos adquiridos en material laboral en cabeza de personas determinadas, el Decreto de ninguna forma implica la privación de la posibilidad de que los afectados ejerzan la acción subjetiva respectiva.

El cargo, en consecuencia, tampoco prospera.

**4.7.** Finalmente, frente a la denuncia de que se desacató el procedimiento establecido por el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo porque el artículo 15 del Decreto 2853 de 2006 se remite al Decreto 2160 de 2004, se encuentra que también es una imputación carente de sindéresis o coherencia, por la sencilla razón de que el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo no regula procedimiento alguno para el despido de trabajadores con fijo, sino simplemente señala las “JUSTAS CAUSAS”, o sea el qué, para ese despido, sin que nada diga sobre el cómo, es decir, el procedimiento, que en cambio sí está señalado en el artículo 1º del Decreto 2160 de 2004 para el caso de las liquidaciones de entidades públicas que se deban regir por el Decreto 254 de 2000.

De suerte que en ese sentido el artículo 15, al remitirse a tal Decreto 2160 está previendo la aplicación o el respeto del debido proceso para la desvinculación de los servidores de la empresa suprimida, fijando el procedimiento que el Gobierno

consideró pertinente, y que aparece así en el artículo 1º del aludido Decreto 2160, a saber:

**"ARTÍCULO 1º. PERMISO PARA DESPEDIR TRABAJADORES**

**CON FUERO SINDICAL.** Dispuesta la supresión de cargos de la entidad en liquidación conforme lo prevé el artículo 8º del Decreto-ley 254 de 2000, el liquidador procederá a solicitar permiso al juez laboral, para retirar a los servidores amparados por fuero sindical.

*El término de prescripción de la respectiva acción empezará a correr a partir del día siguiente al de la publicación del acto que ordena la supresión del cargo."*

Ante la ausencia de fundamento del cargo comentado, es menester desestimarlo.

**5.- Conclusión**

En resumen, no se observa la violación de las normas constitucionales y legales que se invocan en la demanda y menos los artículos 53, inciso cuarto, y 189, numeral 15, de la Constitución y 52 de la Ley 489 de 1998, toda vez que en cuanto hace a la competencia y al objeto y disposiciones del Decreto 2853 de 2006, éste se encuentra conforme con los mismos, razón por la cual los cargos no prosperan, de donde se denegará la pretensión de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Administración Postal Nacional – SINTRAPOSTAL-, en el sentido de que se declarara la nulidad de los artículos 1, 9, 10, 11, 12 y 15 del Decreto 2853 de 2006, “*Por el cual se suprime la Administración Postal Nacional, Adpostal y se ordena su liquidación*”.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 27 de enero de 2011.

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARIA ELIZABETH GARCÍA G.  
Presidente**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**