

9/75— Fallo de 11 de agosto de 1975
(No publicado en la G. O. ni en el Registro Judicial)

Magistrado Ponente: Ricardo Valdés
Recurrente: Director General de la Caja de
Seguro Social

Disposición impugnada: Dos frases contenidas en el
artículo 796 del Código Administrativo,
como quedó reformado por la Ley 121 de 1943,
sobre vacaciones de empleados públicos.

ARTICULO 65

ARTICULO 67

ARTICULO 74

NOTA EXPLICATIVA. El Director General de la Caja de Seguro Social, Dr. Jorge Abadía Arias, por medio de apoderado judicial interpuso recurso de inconstitucionalidad respecto de dos frases contenidas en el artículo 796 del Código Administrativo, tal como quedó reformado por la Ley 121 de 1943.

Las frases que se impugnan como violatorias de la Constitución son las que aparecen subrayadas en el texto siguiente del artículo 796 del Código citado:

“Artículo 796: Todo empleado público, nacional, provincial o municipal, así como también el obrero que trabaja en obras públicas, y en general todo servidor público aunque no sea nombrado por Decreto, tiene derecho después de once meses continuados de servicio, a treinta días de descanso con sueldo, **siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa.**

“Exceptúase de esta disposición los empleados públicos que tienen acordadas vacaciones por leyes anteriores.

“El empleado público, nacional, provincial o municipal que después de once meses continuados de servicio fuere separado de su puesto, por renuncia o remoción, sin haber hecho uso del mes de descanso a que se refiere este artículo, tendrá derecho a que se le reconozca y pague el mes de sueldo que

corresponda al descanso, siempre que su separación del cargo no obedezca a la comisión de alguna falta grave en el ejercicio de su empleo.

“Parágrafo: Estas vacaciones son obligatorias para todos los empleados públicos de que trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas.

“Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años”.

El recurrente, exponiendo el concepto de la infracción respecto de la primera frase sostiene que ella establece una limitación prohibitiva no estipulada en el artículo 65 constitucional toda vez que esta norma de superior jerarquía dispone que “todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas”, “mientras que el Artículo del Código Administrativo presupone una negación del goce de las vacaciones al señalar que ‘siempre que durante aquel tiempo (el servidor público) no haya tenido arriba de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa.’”

En seguida, para demostrar cómo también esta frase viola el artículo 67 de la Constitución, disposición que protege la maternidad de la mujer trabajadora, se reproduce el texto de ésta última para después aseverar:

“En este caso la infracción es directa. En efecto, de acuerdo con el texto constitucional la servidora pública durante su estado de gravidez conserva **‘todos los derechos correspondientes a su contrato’**, es decir, que el lapso de gravidez no interrumpe su tiempo de servicio para todos los efectos legales.”

“De acuerdo con el texto legal, en la parte en que se impugna, la servidora pública en estado de gravidez, para los efectos de las vacaciones perdería el tiempo de servicio anterior al reintegro de sus labores terminada su licencia por gravidez. En otras palabras, se podría dar el caso absurdo de una servidora pública que en 5 años tuviera 5 partos normales y de conformidad con el Artículo 796 no tendría derecho ni siquiera a un (1) mes de vacaciones”.

Finalmente, con relación al artículo 74 constitucional, el recurrente alega que la primera frase tachada también lo viola de manera directa “porque condiciona el derecho de goce de las vacaciones de los servidores públicos, siendo ésta una de las garantías

mínimas que consagra la Carta Constitucional".

Exponiendo después el concepto de la infracción con relación a la segunda frase tachada del artículo 796 citado, el recurrente sostiene que ella viola directamente los artículos 65 y 74 de la Carta en la forma siguiente: respecto del artículo 65 porque "limita el derecho constitucional al goce de las vacaciones a dos años. No obstante de que el servidor público respectivo haya laborado once meses continuados con posterioridad a los dos años"; respecto del artículo 74 lo viola "ya que condiciona en vías de negación el derecho al goce de las vacaciones que es un derecho mínimo consagrado en la Constitución."

Por las razones expuestas solicita el recurrente que la Corte declare la inconstitucionalidad señalada.

VISTA DEL PROCURADOR. El Procurador General de la Nación, en opinión resumida contenida en el fallo en estudio dijo: "que tanto el derecho a vacaciones como el derecho a la licencia por gravidez constituyen dos garantías sociales con igual jerarquía constitucional, por lo que ambos derechos deben ser reglamentados de modo que, coexistan y sin que uno le reste eficacia al otro. Por tal razón estima que en la frase del Artículo 796, en donde se condiciona el derecho a obtener vacaciones cuando el empleado público no haya tenido más de 30 días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa, se incurre en el vicio de inconstitucionalidad, ya que supedita la existencia de ese derecho a otro que no goza de mayor jerarquía".

"En relación a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 796, que expresa: 'Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años', a su juicio, no es inconstitucional porque la limitación es una forma de protección y guarda del derecho de vacaciones remuneradas, ya que la misma impone una obligación al Estado para conceder el disfrute de las mismas de modo oportuno".

"También señala que de esta regla se deduce una prescripción que extingue el derecho del empleador a gozar más de dos meses de vacaciones, sea con respecto al derecho de descanso o en lo pecuniario a percibir una remuneración mayor de dos meses por tal concepto."

DOCTRINA. La Corte difiere de la opinión del Procurador por

cuanto acogió la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad en los dos aspectos planteados. Es así como con respecto a la primera frase dice que la condición contenida en ella coarta el derecho del trabajador a gozar de sus vacaciones —en pugna con los artículos 65 y 74 de la Constitución— porque "significa que el derecho a vacaciones sólo nace cuando se hubiese trabajado en forma ininterrumpida durante once meses consecutivos, pues si por cualquier otra causa o licencia que no sea por enfermedad que incapacite al empleado a trabajar por más de 30 días, ello le impide adquirir ese derecho".

La Corte agrega que al disponer el artículo 65 en uno de sus párrafos:

"Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas".

"Esta pauta constitucional recoge la concepción que la doctrina le otorga a este derecho eminentemente social, la cual nos indica que este instituto tiene como objeto básico la preservación de la salud del sector activo de la sociedad, puesto que por experiencia es sabido que no basta el descanso semanal para restablecer la capacidad de trabajo de un persona, sino que además necesita de las vacaciones anuales para poder restaurar su organismo física y mentalmente de la fatiga o desgaste producido por el trabajo".

"Por otra parte, este instituto consagrado en la Constitución Nacional, como uno de los derechos y garantías considerados mínimos a favor de los trabajadores, según lo establece en su artículo 74, impone el deber al legislador de establecer normas en su desarrollo, preservándolo como uno de los derechos cuyo ejercicio pleno o efectivo debe garantizarse".

Por lo que "las normas subalternas deben proporcionar fórmulas que, en la reglamentación al derecho de vacaciones y en la relación de este instituto con los otros derechos sociales del empleado público, tales como licencia por enfermedad, licencia de gravidez, etc., no afecten el ejercicio de uno al otro, o se instituyan en forma que resulten incompatibles".

"En este orden de ideas, la frase comentada que se impugna, al supeditar el derecho a vacaciones a la contingencia de que el trabajador no haya obtenido otras licencias que también necesita por razones de salud o por otros motivos, lógico es considerar que esta

condición de la cual pende dicho derecho, no es una fórmula jurídica que brinda la solución o garantía al derecho de vacaciones sino un obstáculo, que pugna con los artículos 65, 67, y 74 de la Constitución Nacional como se advierte en el recurso presentado”.

Con relación al último párrafo del artículo 796 del Código Administrativo, que también se impugna por establecer que sólo “son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años”, la Corte también acogió la solicitud porque consideró que esta frase no se ajusta a los principios constitucionales contenidos en los artículos 65 y 74, por cuanto que si bien es cierto que esa limitación “constituye más que todo una obligación del Estado para que sea concedido oportunamente ese derecho a sus servidores, en su aplicación ha ocurrido, como lo señaló el señor Procurador, que ha sido interpretada como una prescripción del derecho del trabajador a percibir no sólo el descanso, sino la remuneración correspondiente a los meses que exceden tal acumulación, en caso de remoción o cuando por cualquier otra causa debe separarse al empleado del cargo que desempeñaba”.

En otros considerandos sobre esa misma frase, el Pleno continúa: “En virtud de la limitación establecida en la acumulación no surge una solución, que preserve como garantía mínima el derecho a vacaciones, aún cuando sea en su aspecto económico, que, como se ha expresado, es una de las disposiciones de la Constitución Nacional cuyo acatamiento es insoslayable”.

“Lo anterior no impediría, por ser una exigencia que impone la realidad que, en lo relativo al derecho a descanso correspondiente a las vacaciones, se limite su acumulación a dos meses, pues de excederse a ese período es obvio que ello constituiría una traba para la buena administración en los servicios públicos, pero en esos casos debe salvaguardarse el derecho del empleado a percibir el importe correspondiente a las vacaciones no gozadas en exceso a la acumulación señalada”.

DECISION. DECLARA que son inconstitucionales la frase final del párrafo primero del artículo 796 del Código Administrativo que dice “siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de 30 días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa” y el párrafo final de este precepto, en donde establece: “Son acumulables

“las vacaciones correspondientes a dos años”.

Salvamento de voto del Magistrado Lao Santizo P. El Magistrado Santizo no participa del criterio de la mayoría basado fundamentalmente en que, en materia de constitucionalidad, es muy delicada la declaratoria de inconstitucionalidad de “frases” por las distintas razones que detalladamente expone. Entre otras, sostiene que “Todo precepto legal en su contenido y alcance guarda sentido completo, esto es, no puede desintegrarse en varias partes que sigan ese mismo sentido por ser integrantes de una unidad”.

“Por ello, generalmente las ‘frases’ que componen una disposición legal, al interpretarse esa disposición, no cabe hacerse en forma segmentada, salvo que engendren excepciones al enunciado del precepto principal, o sea, a la regla general, ya que al mutilarse pierde sentido la disposición legal, queda trunca, y ellas jurídica y legalmente desarticuladas no dicen nada acerca del texto, puesto que al perderse la armonía entre las partes de esa entidad, se pierde también el sentido en la interpretación”.

Según el salvamento, la primera frase que se acusa de inconstitucional –“siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa”– “no es más que la observancia de una excepción, la que en efecto viene a confirmar la regla, cual es en este caso, el reconocimiento del derecho de vacaciones”. Dentro del contexto del artículo 796 tal frase “integra precisamente el sentido de la disposición legal, por operar a manera de salvedad o excepción”, sin mermar ni menoscabar el derecho de vacaciones dentro del vínculo de derecho que mantienen los empleados públicos con la Administración, sino que por el contrario, se sostiene incólume.

Se sostiene además que esa excepción “a fuerza de ser justa, se encuentra a tono con el poco desarrollo que ha adquirido nuestra Administración Pública en materia concerniente a los derechos de los servidores públicos, por no ser equitativo que quien haga uso de más de treinta días por razón de enfermedad, licencia o lo que fuere, al mismo tiempo disfrute de vacaciones al igual que todos aquellos que trabajaron los once meses continuados de trabajo. Y no es que se reduzca ese derecho, sino que la misma disposición tiene un supuesto al que hay que cumplir para ganárselo, como tampoco que se

condicione formalmente el ejercicio del mismo, porque los que emplearen más de treinta días, tendrían que esperar o completar los once meses para entrar en el disfrute de las vacaciones. Es con este sentido que debe practicarse la confrontación con los artículos 65, 67 y 74 de la Constitución Nacional".

Siguiendo en el mismo orden de ideas, es decir en el sentido de que el derecho de vacaciones se mantiene latente sin restarle eficacia, termina el salvamento diciendo:

"Lo mismo decimos del último párrafo del parágrafo del artículo 796 en cuanto estipula que 'son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años'. Este tampoco pone valla a la existencia y eficacia del derecho de vacaciones, toda vez que al limitar su acumulación, lo que hace en el fondo es garantizar ese derecho, porque obliga necesariamente al disfrute del mismo, al descanso obligatorio del empleado".

10/75— Fallo de 14 de agosto de 1975
 (Publicado solamente en la G. O. No. 18.012
 de 23 de enero de 1976, p. 2).

Magistrado Ponente: Jorge Fábrega P.

Recurrente: Juvenal Rodríguez B.

Disposición impugnada: Numeral 20 del artículo
 2o. de la Ley 12 de 1973

ARTICULO 238

NOTA EXPLICATIVA. El Lcdo. Juvenal Rodríguez Brandao, interpuso en su propio nombre demanda de inconstitucionalidad del numeral 20 del artículo 2o. de la Ley 12 de 1973 que crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y señala sus funciones y facultades.

La norma impugnada es del tenor siguiente:

"Artículo 2o. El Ministerio tendrá las siguientes funciones ..

.....
 20o. Celebrar directamente en nombre del Estado, empréstitos u otros contratos con personas nacionales o extranjeras".

El demandante estima que esta disposición infringe el artículo 238 de la Constitución Nacional que establece:

"Artículo 238. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos, se harán, salvo las excepciones que determinan la ley, mediante licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación". (Subrayado de la Corte).

DOCTRINA. La Corte, además de citar jurisprudencia contenida en fallo de 27 de abril de 1949, publicado en G. O. No. 10.907 de 28 de mayo de 1949, sostiene que "no existe la incongruencia imputada, toda vez que la disposición constitucional contiene una norma de carácter general —consagración del principio de la licitación pública— y otra, de carácter especial, que faculta al legislador a introducir excepciones, obviamente en aquellos casos en que el legislador, por razón de la naturaleza del acto, lo considere conveniente. Esta última situación es la del numeral 20 del art. 2 de la Ley 12 de 1973".

DECISION. "No resulta, pues, incongruente con el artículo 238 de la Constitución Nacional el numeral 20 del artículo 2 de la Ley 12 de 25 de enero de 1973, y así lo declara esta Corte Suprema".

11/75—Fallo de 2 de septiembre de 1975
 (No publicado en la G. O. ni en el Registro Judicial)

Magistrado Ponente: Marisol M. de Vásquez

Consulta: Ministro de Comercio e Industrias

Disposición consultada: Artículo 28 del Decreto
 de Gabinete 90 de 1971

ARTICULO 18

NOTA EXPLICATIVA. El Ministro de Comercio e Industrias, por advertencia formulada por el apoderado legal de la Compañía Farma, S. A., consulta a la Corte sobre la inconstitucionalidad del artículo 28 del Decreto de Gabinete 90 de 1971 que reglamenta el