



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B**

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de de dos mil catorce (2014).-

REF: EXPEDIENTE No. 050012331000199700661 01
NÚMERO INTERNO: 9198-2005
ACTOR: SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE ISAGEN S.A. E.S.P.
AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin cuantía, promovida en única instancia contra la **NACIÓN, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.**

ANTECEDENTES

La demanda.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de ISAGEN S.A. E.S.P., mediante apoderada judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, para solicitar la anulación de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 287 de 30 de mayo de 1995 expedida por la Jefe de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, por medio de la cual aprobó el reglamento interno de trabajo de ISAGEN S.A. E.S.P.
- Resolución No. 0557 de 9 de octubre de 1995, expedida por la misma funcionaria, por medio de la cual revocó la Resolución anterior, al resolver un recurso de reposición interpuesto contra ella.



- Resolución No. 93 de 13 de septiembre de 1996, proferida por el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, en donde decidió revocar la Resolución No. 0557 de 9 de octubre de 1995 y ordenó resolver los recursos propuestos contra la Resolución No. 287 de 1995.
- Resolución No. 118 de 22 de octubre de 1996, expedida por el mismo funcionario, en la que aclaró la Resolución No. 93 en el sentido de indicar que quedaba vigente la Resolución No. 287 de 1995 que ordenó la aprobación del reglamento interno de trabajo y declaró agotada la vía gubernativa.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó se restablezca el derecho del Sindicato declarando que no es procedente aprobar el reglamento interno de trabajo presentado por ISAGEN S.A. E.S.P.

Las anteriores pretensiones fueron sustentadas en los siguientes hechos:

Las Leyes 142, de Servicios Públicos Domiciliarios y 143, Eléctrica, de 1994, ordenaron la escisión de la empresa Interconexión Eléctrica S.A., creándose la empresa ISAGEN S.A. E.S.P.

En la nueva empresa se vinculó el mismo personal que venía laborando y se respetó la Organización Sindical SINTRAISA y la Convención Colectiva vigente.

En la última Convención Colectiva realizada, se había establecido en el artículo 9 que en caso de sustitución patronal, los trabajadores continuarían con los derechos legales, contractuales, convencionales, reglamentarios y extralegales ya reconocidos.

De otra parte, en la Ley 143 de 1994 se contempló que se respetarían los derechos adquiridos de los trabajadores que pasaran a la nueva empresa.

Cuando se dio la sustitución patronal, ISAGEN manifestó que con base en las normas invocadas, se daría continuidad a todos y cada uno de los derechos colectivos consagrados en la Convención Colectiva firmada entre ISA y



SINTRAIISA, con vigencia del 1 de abril de 1994 al 31 de marzo de 1996, entre ellos el fuero sindical, los derechos sindicales, el derecho de información, las ayudas sindicales y los permisos sindicales remunerados allí acordados.

Igualmente el 15 de agosto de 1995 se celebró por intermedio de los Gerentes Generales de ISA e ISAGEN, un acuerdo interadministrativo que regulaba las relaciones entre ambas entidades, en razón de la escisión, en el cual se estableció un aparte denominado “*sustitución patronal*”.

En 1995, la empresa ISAGEN S.A. presentó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el reglamento interno de trabajo para su aprobación. Este fue aceptado a través de la Resolución No. 287 de 30 de mayo de 1995 por la Jefe de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia.

Contra esta Resolución, SINTRAISA interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación el cual fue resuelto por la misma funcionaria mediante Resolución No. 0557 de 9 de octubre de 1995, revocando en todas sus partes el acto administrativo, en el sentido de no aprobar el citado reglamento de trabajo. Contra este acto, la empresa ISAGEN S.A. interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto por la misma funcionaria a través de la Resolución No. 104 de 11 de marzo de 1996, en la cual decidió denegar el recurso interpuesto y declarar agotada la vía gubernativa.

Nuevamente, la empresa ISAGEN S.A., el 18 de julio de 1996 solicitó ante el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, revocar las Resoluciones Nos. 0557 de 1995 y 104 de 1996, petición que fue concedida a través de la Resolución No. 93 de 13 de septiembre de 1996 y, además, ordenó dar curso a los recursos interpuestos contra la Resolución No. 287 de 1995 para que fueran resueltos por la funcionaria.

Esta Resolución fue notificada por edicto fijado el 7 de octubre de 1996, “*a la abogada de Sintraisa y no a la apoderada de Sintraisagen ni a los demás interesados, quienes habían actuado en el trámite inicial*”.



Posteriormente, el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social mediante la Resolución No. 118 de 22 de octubre de 1996, aclaró la revocatoria directa, es decir, la Resolución No. 93 de 1996 en el sentido de indicar que quedaba vigente la Resolución No. 287 de 1995 y ordenó la aprobación del reglamento interno de trabajo declarando agotada la vía gubernativa. Esta Resolución se notificó por edicto el 7 de Noviembre de 1996, *“a la apoderada de Sintraisagen únicamente mas no a los otros interesados”*.

Como **normas violadas** el demandante invocó las siguientes:

De la Constitución Política, el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 39, 53, 55 y 209.

Del Decreto 2351 de 1965, los artículos 37 y 38.

Del Código Contencioso Administrativo, los artículos 1, 2, 3, 14, 15, 28, 34, 35, 47, 59, 73, 74, 84, 85, 149, 170 y 176.

Del Código Sustantivo del Trabajo, los artículos 106 a 109, 118, 467, 468, 470 y 471.

El concepto de violación lo dividió el actor en dos partes: Procesal y Sustancial.

- **Procesal** porque, al acceder a la revocatoria directa de las Resoluciones 0057/95 y 104/96, sin el consentimiento expreso del titular del derecho (los socios del sindicato) que los actos consagraban, el Ministerio de Trabajo vulneró el debido proceso. La iniciación de la actuación no les fue notificada a los integrantes del sindicato, ni a los trabajadores de la empresa y la decisión de revocatoria contenida en la Resolución 93 le fue notificada a un abogado de otro sindicato, con lo cual se desconoce no sólo el artículo 74 del C.C.A., sino también los artículos 14 y 15 ibídem. Agrega el actor que se desconoció el derecho de audiencias y de defensa porque el acto de revocatoria no indicó la procedencia de recursos, tal y como lo dispone el artículo 47 de la obra citada.

- **Sustancial.** Porque el reglamento interno aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desconoce derechos de los trabajadores, entre otros, derecho a



la intimidad, la libertad de cultos, a participar en política, libertad de expresión e información, derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, el principio de irrenunciabilidad. El Ministerio de Trabajo al expedir el acto aprobatorio del reglamento interno, no confrontó la reglamentación en él contenida con las normas convencionales, legales y contractuales existentes en ISAGEN.

A los actos acusados se les atribuyen como causales de anulación, los siguientes cargos:

- **Violación directa de la ley y violación al debido proceso (Arts. 73, 74, 28, 14, 15 y 47 del C.C.A.),** al no permitir la intervención de terceros, ni dar el trámite legal a la solicitud de revocatoria directa.

- **Vicios de forma,** al haber expedido las Resoluciones No. 93 y 118/ 96, en forma irregular ya que no se determinaron en su contenido los recursos que contra ella procedían, tal y como lo dispone el artículo 47 del C.C.A.

Suspensión Provisional.

Al folio 38 el demandante solicitó la suspensión provisional de los actos acusados, aduciendo perjuicios con la entrada en vigencia del reglamento interno del trabajo, tales como: variación de los horarios de trabajo, aplicación de sanciones disciplinarias invocando normas del nuevo reglamento y que son violatorias del debido proceso, desconocimiento de la convención colectiva y el derecho de asociación protegidos por los artículos 38 y 55 de la Constitución Política. Esta solicitud fue negada por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto de 26 de mayo de 1997.

Actuación procesal.

Por auto de 31 de octubre de 2005, la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia declarando la nulidad de lo actuado a partir del auto que admitió la demanda pero conservando la validez de las pruebas debidamente



decretadas, por ser un asunto sin cuantía, pues lo demandado era la aprobación del reglamento interno de trabajo de la Empresa ISAGEN S.A. E.S.P.¹.

Posteriormente y por decisión de 10 de mayo de 2006, al reunir los requisitos legales se admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y ordenó las notificaciones de ley. Así mismo, de conformidad con el artículo 207-5 del C.C.A., fijó en lista el asunto por el término de diez días².

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Ministerio de la Protección Social, mediante apoderada, contestó la demanda indicando que la actuación de la administración se dio de conformidad con las Leyes 142 y 143 de 1994, normas especiales aplicables a ISAGEN S.A. por ser una empresa de servicios públicos mixta³.

Arguyó que ISAGEN S.A. fue creada como una empresa de servicios públicos mixta que de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 142 citada, sus empleados tienen el carácter de trabajadores particulares y en consecuencia están sometidos a las normas del Código Sustantivo del Trabajo, razón por la cual la competencia radica en cabeza del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto a la violación del debido proceso, consideró que no era cierto pues la organización sindical había estado enterada de las actuaciones realizadas por el Ministerio, tan era así que había impugnado la decisión adoptada dando lugar a la expedición de la Resolución No. 557 de 1995. En igual sentido se puede hablar de la revocatoria directa alegada, pues si se revisa el reglamento interno anterior, la convención colectiva y el proyecto a aprobar, no se presentaron las violaciones que de manera general señaló el demandante.

Además, indicó que no era dable pretender que el acto administrativo mediante el cual se resuelve una revocatoria, señale los recursos que proceden contra ella por

¹ Folios 332 y 333.

² Folio 336.

³ Folios 355-361



cuanto no puede confundirse con el trámite observado a través del agotamiento de la vía gubernativa ya que conforme con la jurisprudencia, la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa ni constituye un recurso ordinario sino que es una decisión soberana y unilateral de la administración que le permite rectificar su decisión sin recurrir a los tribunales administrativos.

Con respecto a la violación de normas sustanciales, la decisión inicial tomada por la administración, se hizo previo el estudio y análisis del proyecto presentado, observando que el mismo estuviera conforme con la normatividad laboral, convencional y demás normativas relativas al caso.

Finalmente adujo que la violación del artículo 55 constitucional alegado, se había sustentado de forma general sin precisarse cuales fueron los derechos que afectaron directamente a los trabajadores, en el sentido indicado por la Corte Constitucional en su sentencia C-934 de 2004.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- La empresa ISAGEN S.A. E.S.P., por intermedio de apoderado, presentó escrito⁴ solicitando negar las pretensiones del Sindicato de Trabajadores de ISAGEN, toda vez que la demanda carece de fundamentos jurídicos *“al confundir, entre otros temas, derecho adquirido con expectativa; por darle mayores alcances al Reglamento Interno de Trabajo a los atributos por la Ley, y por pretender que las relaciones laborales se desarrollen en un estado estático alejado de la realidad jurídica, económica y social del país.”* (sic)⁵.
- El Ministerio de la Protección Social, mediante apoderada, solicitó tener como argumentos los esgrimidos en la contestación de la demanda (f. 382).

EL MINISTERIO PÚBLICO

⁴ Folios 366-376.

⁵ El escrito presentado, se refiere a diferentes actos administrativos y los argumentos no son concordantes con lo alegado.



La Procuraduría Tercera delegada ante el Consejo de Estado presentó escrito en el que solicitó negar las pretensiones al considerar que los actos demandados no violaron normas constitucionales ni legales ni desconocieron prerrogativas existentes en convenciones, laudos o pactos arbitrales celebrados entre la empresa y sus trabajadores (fls. 384-392).

Consideró que aunque se alegó en la demanda violación de normas constitucionales como eran la libertad de cultos, la intimidad personal y el derecho a participar en política, no se sustentó su violación. Igual apreciación hizo de los artículos 39, 53 y 55 de la Carta Política donde, además de no explicarse porque se violaron, de la lectura de ellas no se puede concluir quebrantamiento a sus derechos pues, reiteró, la aprobación del reglamento quedó condicionada a que no contrariara lo dispuesto en la Convención Colectiva.

Hizo un recuento del contenido del reglamento interno de trabajo de ISAGEN y de la Resolución No. 287 de 1995, aprobatoria del mismo, para concluir que, en ambos actos se hizo la salvedad de respetar y observar los derechos y acuerdos consignados en las Convenciones Colectivas, Pactos o Laudos celebrados entre las partes. Indicó que, tanto era así, que del escrito de sustentación del recurso de reposición contra la Resolución No. 287 de 1995 interpuesto por ISAGEN, se podía establecer que la empresa respetaba el principio de favorabilidad en los contratos de sus trabajadores⁶.

En cuanto a la transgresión del debido proceso arguyó que del análisis de las Resoluciones demandadas no se podía evidenciar violación de tal derecho ya que era incuestionable que las mismas fueron expedidas de conformidad con las previsiones del Código Contencioso Administrativo y de las normas reglamentarias sobre la materia.

Concluyó que la violación de derechos no fueron debidamente explicados en la demanda y que, en todo caso, no se evidenciaba descomedimiento de ellos. En el expediente se puede ver que el sindicato demandante fue debidamente notificado de los actos acusados y que hizo uso de los recursos legales a que tenía derecho;

⁶ Al respecto citó apartes del recurso.



así mismo se extrae que con la aprobación del reglamento no se vulneraron derechos adquiridos o situaciones jurídicas particulares y concretas de sus afiliados, pues en él se estableció que en caso de conflicto entre las normas, prevalece cualquier derecho contenido en convenio o laudos colectivos (principios de favorabilidad, irrenunciabilidad y prevalencia de los derechos y garantías mínimas).

CONSIDERACIONES

Competencia

Sea lo primero indicar que esta Sección Segunda es competente para conocer del asunto de la referencia, por las siguientes razones:

El reglamento del Consejo de Estado, contenido en el Acuerdo No. 55 de 2003, establece:

“Artículo 13. Distribución de los negocios entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Primera

[...]2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones.

[...]

Sección Segunda

[...]2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo.

[...]4. Los procesos contra los actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [hoy de Protección Social].”.

En el presente asunto se discute la anulación de las resoluciones por las cuales se aprueba un reglamento interno de trabajo, actos administrativos que son de naturaleza laboral, en la medida en que contienen regulaciones generales para la empresa que los emite y tienen una relación directa con las relaciones laborales que gobiernan a las empresas.



La anterior precisión se hace porque la Sección Primera profirió sentencia sobre el tema⁷ en donde considera que la competencia es de esta Sección Laboral, y, en razón a que se cuestiona un acto administrativo del orden nacional sin cuantía de competencia de esta Subsección.

Los actos demandados:

La Resolución No. 287 de 30 de mayo de 1995⁸ expedida por la Jefe de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, quien en ejercicio de facultades legales y las que le confieren los artículos 41-6 del Decreto 2145 de 1992 y 37-5 del Decreto 1741 de 1992, aprobó el Reglamento Interno de Trabajo de ISAGEN S.A. E.S.P. *“siempre que no pugne con la Convención Colectiva, Pacto o Laudo en caso de que existiera en la empresa mencionada⁹.”*

La Resolución No. 0557 de 9 de octubre de 1995¹⁰, expedida por la misma funcionaria, que al resolver el recurso de reposición, revocó la Resolución No. 287 de 1995, *“en el sentido de no aprobar el Reglamento Interno de Trabajo”* y declaró agotada la vía gubernativa. Señaló en sus considerandos:

“El despacho no entrará a analizar artículo por artículo objetado por los recurrentes, pues, a folio 146 Vto. del expediente aparecen las escrituras 230 y 266 de abril 4 y 24 de 1995 que a la letra reza: “... la empresa Colombiana de Generación Eléctrica S.A., ESP Ecogen S.A. ESP, será una sociedad de economía mixta constituida bajo la forma de sociedad anónima, hoy con el cien por ciento (100%) de sus acciones de propiedad de entidades de derecho público ...” (subrayas del despacho). A folios 177 Fte (sic) aparece una reforma parcial de los estatutos de la empresa Colombiana de Generación Eléctrica S.A., “E.S.P ECOGEN S.A. E.S.P.”, en la cual la sociedad se denominará ISAGEN S.A. E.S.P., “empresa que solicitó la aprobación del proyecto del Reglamento Interno de esta entidad, petición que no es viable darle trámite por parte del Ministerio de Trabajo, pues el despacho hace hincapié tanto al peticionario como a los recurrentes que el Decreto extraordinario 1050 de 1968 define lo que es una sociedad de economía mixta [...]”.

⁷ V. gra. Sentencia del 6 de diciembre de 2007, Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00296-01, Actor: CARLOS ALBERTO BALLESTEROS BARON Y OTROS, Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL, Magistrado Ponente Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

⁸ Folio 8.

⁹ Artículo 1º.

¹⁰ Folio 11



En síntesis: ISAGEN S.A. E.S.P. S.A. se incluye dentro del concepto del numeral primero arriba mencionado¹¹, lo cual significa que dicha empresa no está regulada por las normas del Código Sustantivo Laboral y por lo tanto se ceñirá a las normas especiales tal como lo señala la Ley 200 de 1995 en su artículo 21 del Código Disciplinario Único”.

La Resolución No. 93 de 13 de septiembre de 1996¹², proferida por el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, en donde decidió revocar las Resoluciones Nos. 0557 de 9 de octubre de 1995 y 104 de 11 de marzo de 1996, y ordenó resolver los recursos interpuestos contra la Resolución No. 287 de 1995. Estableció:

“Que mediante Resolución 104 de 11 de marzo de 1996, la ya aludida División denegó recurso de reposición al Apoderado Especial de ISAGEN S.A. ESP y declaró agotada la vía gubernativa, explicando que ya se había desatado recurso de reposición sobre la resolución atacada, mediante la resolución 0557 [...].

A folio 226 a 232 del expediente, arrima el Apoderado Especial de ISAGEN S.A. ESP, escrito presentada en la Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia solicitando revocatoria directa de la Resolución número 0557 de 9 de octubre de 1995 [...].

Alega el recurrente entre muchas razones las siguientes:

Los artículos 167 de la Ley 142 y 32 de la Ley 143 de 1994, autorizaron al Gobierno para que a partir de los activos de generación que poseía la Nación en Interconexión Eléctrica S.A. – ISA. se constituyera una sociedad de economía mixta dedicada a la generación de electricidad. con (sic) base en esta autorización, fue expedido el Decreto 1521 del 15 de julio de 1994 (Por el cual se organiza una empresa de generación eléctrica y se adoptan otras disposiciones).

[...]

De acuerdo con lo expuesto, ISAGEN S.A. “ESP.” desde que fue constituida bajo la razón social de empresa Colombiana de Generación Eléctrica S.A. -ECOGEN E.S.P- tiene el carácter de empresa de servicios públicos mixta, situación que da lugar a que siempre se deba dar aplicación al artículo 41 de la Ley 142 de 1994, según el cual “las personas que presten sus servicios [...] tendrán el carácter de trabajadores particulares [...]”.

Para resolver se considera:

[...]

¹¹ “Sociedad en las cuales el Estado posee el 90% o más de su capital, caso en el cual el Régimen Jurídico aplicable es el mismo previsto para las empresas industriales y comerciales del estado, con fundamento en lo dispuesto en ese sentido por el artículo 3 del Decreto 3130 de 1968.”

¹² Folios 16-20



De acuerdo con el artículo 167 de la ley 142 de 1994 en armonía con el artículo 32 de la ley 143 de 1994, los Decretos 1521 de 1994 y 32 de 1995, ISAGEN S.A. ESP. "... es una sociedad de economía mixta, con autonomía patrimonial administrativa y presupuestal, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, cuyo objeto social principal es la generación y comercialización de electricidad."

A folio 140 a 176 del expediente obra copia de la escritura pública número 230 del 4 de abril de 1995 de la Notaría Única de Sabaneta, por la cual se solemniza la escisión de Interconexión Eléctrica S.A. – ISA., siguiendo los lineamientos de las leyes 142 y 143 de 1994.

[...] las personas que prestan sus servicios a dicha empresa, tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidos a las normas del Código Sustantivo de Trabajo, incluido el artículo 105 del mismo Código.

[...]

Si bien es cierto el artículo 70 del mismo Código manda la no procedencia de la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa, el artículo 71, ídem, permite a la administración revocar sus actos de oficio.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: *revocar en todas y cada una de sus partes las resoluciones números 0557 de 9 de octubre de 1995 y 104 de 11 de marzo de 1996, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Devuélvase el expediente al jefe de la División Trabajo, con el fin de que sean resueltos los recursos de ley correspondientes a la Resolución número 287 de 30 de mayo de 1995.*

Resolución No. 118 de 22 de octubre de 1996, expedida por el mismo funcionario, en la que aclaró la Resolución No. 93 en el sentido de indicar que quedaba vigente la Resolución No. 287 de 1995 que ordenó la aprobación del reglamento interno de trabajo y declaró agotada la vía gubernativa¹³.

Lo probado en el proceso

A folio 60 del expediente, obra la Resolución No. 0104 de 11 de marzo de 1996, expedida por la Jefe de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, por medio de la cual denegó el recurso de reposición interpuesto por ISAGEN S.A. E.S.P. contra la Resolución No. 557, al considerar que no podía existir recurso contra recurso, pues se interpusieron dos recursos de reposición contra el mismo acto.

¹³ Folio 22.



De folios 48 a 65 del cuaderno de pruebas, obra la *“interposición de los recursos de reposición y en subsidio de apelación”* contra la Resolución No. 287 de 1995, por el apoderado de ISAGEN S.A. E.S.P.

De folios 74 a 174, obran copias del Acuerdo Interadministrativo suscrito entre ISA e ISAGEN el 15 de agosto de 1995, con motivo de la escisión de la empresa ISA.

Copia de la Convención Colectiva de Trabajo 1994-1996 suscrita entre la empresa ISA S.A. y SINTRAISA, obra de folios 186 a 247.

Copia de los reglamentos Internos de Trabajo de Interconexión Eléctrica S.A., aprobado por Resolución No. 0108 de 20 de mayo de 1981, obra de folios 276 a 328; y de ISAGEN S.A. ESP. en el cuaderno de pruebas (f. 11). Anexo a éste, se encuentran las objeciones presentadas por la Inspectora de Trabajo.

De folios 125 a 130 obra copia del acta de fundación del Sindicato Nacional de Trabajadores de ISAGEN S.A. E.S.P. – SINTRAISAGEN -, al igual que la solicitud de reconocimiento de la personaría jurídica dirigida al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Copia de las Escrituras Públicas Nos. 230¹⁴ y 266 de 4 y 24 de abril de 1995, por medio de las cuales se produjo la escisión de la Empresa Interconexión Eléctrica S.A., ISA, en la primera, y se reformó parcialmente los Estatutos de la Empresa Colombiana de Generación Eléctrica S.A. “E.S.P.” ECOGEN S.A. “E.S.P.” en la segunda¹⁵.

El fondo del asunto.

El problema jurídico se contrae a resolver si existió violación al debido proceso, expedición irregular e infracción a normas superiores en las decisiones tomadas

¹⁴ Folios 140 a 176.

¹⁵ De esta escritura se anexó un folio (f. 177)



por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social¹⁶, que concluyeron con la aprobación del Reglamento Interno de Trabajo de ISAGEN S.A. E.S.P por medio del recurso extraordinario de revocatoria directa.

Para resolver lo plateado se concretará: a) la naturaleza jurídica de ISAGEN S.A. E.S.P., b) El reglamento de trabajo, y c) los cargos aducidos.

Naturaleza jurídica de ISAGEN S.A. E.SP.

La Ley 142 de 1994 en su artículo 167 y la Ley 143 de 1994 en su artículo 32 autorizaron al Gobierno Nacional para modificar el objeto social de ISA y organizar una nueva empresa dedicada a la generación y comercialización de energía eléctrica. De acuerdo a ello, el Presidente de la República profirió el Decreto 1521 de 1994, modificado por el Decreto 32 de 1995 ordenando la escisión, la cual fue formalizada mediante escritura pública No. 230 de 4 de abril de 1995 de la Notaría Única de Sabaneta, dando origen a la empresa ISAGEN S.A. E.S.P.

ISAGEN S.A. E.S.P entonces se creó como una Empresa de Servicios Públicos Mixta, del orden nacional, constituida bajo la forma de sociedad anónima, de carácter comercial, de orden nacional y vinculada al Ministerio y Energía. De acuerdo a su naturaleza jurídica, los empleados están sometidos al régimen laboral establecido por el Código Sustantivo del Trabajo.

Reglamento de Trabajo.

El Reglamento de Trabajo tiene una amplia regulación en el capítulo IV del Código Sustantivo del Trabajo, desde el artículo 104 al 125. En el primero de ellos lo define como: “... *el conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse el empleador y sus trabajadores en la prestación del servicio*”. En el artículo 105, obliga su existencia a las empresas comerciales que tengan más de cinco (5) trabajadores de carácter permanente, o más de diez (10) en empresas industriales o en las empresas mixtas.

¹⁶ Hoy Ministerio de la Protección Social.



El artículo 106 *ídem*, dispone que este puede ser elaborado por el empleador sin intervención ajena, salvo lo dispuesto en pacto, convención colectiva, fallo arbitral o acuerdo con sus trabajadores¹⁷, el cual formará parte del contrato individual de trabajo salvo estipulación en contrario que solo puede ser favorable al trabajador.

Prevé a continuación el contenido, trámite, aprobación, objeciones, publicación, revisión y procedimiento. El artículo 108 regula su contenido así:

“ARTICULO 108. CONTENIDO. *El reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:*

- 1. Indicación del {empleador} y del establecimiento o lugares de trabajo comprendidos por el reglamento.*
- 2. Condiciones de admisión, aprendizaje y período de prueba.*
- 3. Trabajadores accidentales o transitorios.*
- 4. Horas de entrada y salida de los trabajadores; horas en que principia y termina cada turno si el trabajo se efectúa por equipos; tiempo destinado para las comidas y períodos de descanso durante la jornada.*
- 5. Horas extras y trabajo nocturno; su autorización, reconocimiento y pago.*
- 6. Días de descanso legalmente obligatorio; horas o días de descanso convencional o adicional; vacaciones remuneradas; permisos, especialmente lo relativo a desempeño de comisiones sindicales, asistencia al entierro de compañeros de trabajo y grave calamidad doméstica.*
- 7. Salario mínimo legal o convencional.*
- 8. Lugar, día, hora de pagos y período que los regula.*
- 9. Tiempo y forma en que los trabajadores deben sujetarse a los servicios médicos que el {empleador} suministre.*
- 10. Prescripciones de orden y seguridad.*
- 11. Indicaciones para evitar que se realicen los riesgos profesionales e instrucciones, para prestar los primeros auxilios en caso de accidente.*

¹⁷ NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-934 de 2004, siempre y cuando se entienda que en aquellas disposiciones del reglamento de trabajo que afecten directamente a los trabajadores, como son las escalas de sanciones y faltas y el procedimiento para formular quejas, debe el empleador escuchar a los trabajadores y abrir el escenario propio para hacer efectiva su participación.



12. Orden jerárquico de los representantes del {empleador}, jefes de sección, capataces y vigilantes.

13. Especificaciones de las labores que no deben ejecutar las mujeres y los menores de dieciséis (16) años.

14. Normas especiales que se deben guardar en las diversas clases de labores, de acuerdo con la edad y el sexo de los trabajadores, con miras a conseguir la mayor higiene, regularidad y seguridad en el trabajo.

15. Obligaciones y prohibiciones especiales para el {empleador} y los trabajadores.

16. Escala de faltas y procedimientos para su comprobación; escala de sanciones disciplinarias y forma de aplicación de ellas.

17. La persona o personas ante quienes se deben presentar los reclamos del personal y tramitación de éstos, expresando que el trabajador o los trabajadores pueden asesorarse del sindicato respectivo.

18. Prestaciones adicionales a las legalmente obligatorias, si existieren.

19. Publicación y vigencia del reglamento”.

De acuerdo a su contenido puede afirmarse que el Reglamento Interno de Trabajo es un acto de carácter general e impersonal.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia sostuvo¹⁸:

“El Reglamento de Trabajo es un conjunto normativo, impersonal y estable, objetivo e interno, que tiene por fin procurar el orden y la paz, la seguridad y la solidaridad, como factores indispensables a la actividad laboral y a la dignidad humana, en el proceso económico de una empresa que, al igual que otras formas del derecho de propiedad privada, debe cumplir una función social según exigencia de la misma Constitución Nacional.

De acuerdo a su obligación legal, ISAGEN S.A. E.S.P. presentó el Reglamento Interno de Trabajo ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su aprobación. Producto de ello es la actividad administrativa desencadenada y que hoy es objeto de control jurisdiccional.

Dentro de este contexto, la Sala analizará los cargos invocados por el actor.

¹⁸ Sala de Casación Laboral. Sentencia del 11 de diciembre de 1980. Radicación N° 6199. (M.P. César Ayerbe Chaux).



Cargos propuestos.

Debido proceso, expedición irregular e infracción a normas superiores (Arts. 73, 74, 28, 14, 15 y 47 del C.C.A.)¹⁹.

Se concreta este cargo en temas procesales generados de acuerdo a la demanda, en el desarrollo de los recursos ante el Ministerio de Trabajo por la aprobación del Reglamento Interno de Trabajo, particularmente los cuestionamientos son los que a continuación se relacionan, los cuales se irán resolviendo en su orden:

1) Respecto de la revocatoria directa aduce que, no se tuvo en cuenta que para revocar la decisión era necesario obtener el consentimiento escrito y expreso del titular que para este caso eran los socios de organización sindical. Hizo referencia en este punto, al artículo 73 del C.C.A.

La revocación como la llama Dromi²⁰, *“es la declaración unilateral de un órgano en ejercicio de la función administrativa por la que se extingue, sustituye o modifica un acto administrativo por razones de oportunidad o de ilegitimidad... Puede ser total o parcial, con o sin sustitución del acto extinguido”*.

En nuestra legislación está prevista en el antiguo Código Contencioso Administrativo, en los artículos 69 a 74²¹, por razones de legalidad o conveniencia o de interés público o social. Procede de manera extraordinaria a solicitud de parte o de manera oficiosa ante la petición de revocatoria de un acto general o particular.

Señala el actor, que los actos demandados son nulos porque no se tuvo en cuenta en la revocatoria proferida en las Resoluciones No. 93 y 118 de 1996, el consentimiento escrito y expreso del Sindicato de Trabajadores.

Tal cargo es improcedente habida cuenta que, la regla general del consentimiento expreso y escrito del titular del derecho es una condición aplicable solo a los actos

¹⁹ Artículos 93-97 del C.P.C.A.

²⁰ Dromi Roberto. *Derecho Administrativo*. 12ª edición. Buenos Aires-Madrid-México 2009.pag. 391.

²¹ En el nuevo Código en los artículos 93 al 97.



de carácter particular, es decir, de aquellos que contienen derechos subjetivos, y, como ya se dijo, el Reglamento de Trabajo no tiene tal naturaleza, sino que es un acto de carácter general e impersonal, toda vez que contiene situaciones abstractas y objetivas destinado a todo aquel que se encuentre en una determinada situación de hecho²², que es precisamente su principal característica.

Así lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sección²³:

“De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular. Por el contrario, cuando se trata de actos de contenido particular y concreto, la normatividad Contenciosa Administrativa ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que” [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]”.

En conclusión, el cargo no prospera porque el Reglamento de Trabajo no es un acto particular y concreto que requiera para su revocatoria el consentimiento expreso de ningún trabajador o de su sindicato, su naturaleza esta circunscrita por su contenido a un acto general que puede ser revocado por una de las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A, esto es, porque el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley; porque no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él y porque cause agravio injustificado a una persona.

2) Desconoció la administración el proceso que se debía seguir con relación al artículo 74 del C.C.A. que remite al artículo 28 *ídem*, en el sentido de que si resultan afectados particulares, debía comunicárseles el inicio de esa actuación, lo cual nunca se hizo sino hasta que se tomó la decisión y se notificó.

²² Cita que hace el profesor Agustín Gordillo refiriéndose al actos general y al reglamento respecto del autor Ortíz, Eduardo, *Materia y objeto del contencioso-administrativo*, San José, 1965, p. 128.

²³ Radicación número: 68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09), Actor: FONDO DE EMPLEADOS DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER – FAVUIS, Demandado: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS. M.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.



La revocatoria directa es proferida por fuera de las etapas propias del procedimiento administrativo y pretende básicamente, extinguir la situación jurídica originalmente causada. En ese orden, puede hacerse de oficio o a solicitud de parte. En el caso bajo estudio, la petición fue originada por ISAGEN S.A. E.S.P., tal y como consta en el considerando cuarto de la Resolución No. 93 de septiembre 13 de 1996, pero dado que se habían interpuesto recursos de vía gubernativa, la entidad terminó resolviendo de oficio la solicitud.

El artículo 74 del C.C.A. fundamento de este cargo de nulidad, hace referencia al acto particular y concreto, y su remisión al artículo 28 *ídem*, cuando el procedimiento se inicia de oficio. La norma en cita dispone:

“Artículo 74. *Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. (...)”.*

El artículo 28 al que remite, se ubica en el Capítulo VII de las actuaciones administrativas iniciadas de oficio y señala:

“Artículo 28 *Deber de Comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.*

En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.”

Estos artículos a su vez establecen que:

“Artículo 14.- *Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.*

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.”.

“Artículo 34.- *Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.”.*



“Artículo 35.- *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.*

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere el titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.”

Las normas citadas hacen referencia a supuestos diversos al caso que se estudia. En efecto, el artículo 74 regula el procedimiento de la revocatoria directa en tratándose de actos particulares y concretos y no de actos generales. En el *sub judice*, el acto productor del trámite administrativo es el Reglamento Interno de Trabajo cuya regulación está dirigida a los trabajadores de esa empresa y a aquellos que aspiren a ingresar a ella, por ende, como ya se analizó, su naturaleza responde a un acto impersonal, abstracto y objetivo, sobre el cual se producen las decisiones aquí controvertidas como son las Resoluciones No. 287, 00057 de 1995 y 93 y 118 de 1996, lo que de *facto* excepciona la aplicación de las normas invocadas a los actos particulares y concretos que al no ser aplicables en este evento, invalida el quebrantamiento del ordenamiento jurídico y diluye la nulidad invocada.

De otro lado, es importante precisar que la actuación no comenzó de oficio sino a solicitud de ISAGEN S.A. E.S.P. como se resaltó en precedencia, así finalmente hubiese sido resuelta de oficio por trámites formales, en tanto la Regional de Trabajo la hubiera podido adelantar en esas condiciones porque el peticionario de la revocatoria que fue ISAGEN S.A. E.S.P., no fue quien agotó los recursos de vía gubernativa, presupuesto que *per se* desplaza la aplicación de los artículos 28, 14, 34 y 35.

Es fundamental insistir en que a diferencia de la revocatoria de los actos particulares y concretos, la de los actos generales responde al interés general y constituye la manifestación de la facultad de la administración de excluir un acto



del mundo jurídico para ajustar su ejercicio al ordenamiento jurídico o para adecuarlo al interés público o social o por razones de equidad y de esta forma, orientarse a la realización de los fines que le asisten en una democracia²⁴.

En ese camino encuentra la Sala que el razonamiento jurídico expuesto en la citada Resolución 93/96 para revocar las decisiones contenidas en los actos No. 0557 de 1995 y 104 de 1996, se funda en razones legales que se vierten en ese documento cuando manifiesta que, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 142 de 1994, los trabajadores de la Sociedad ISAGEN S.A. E.S.P. tendrán el carácter de particulares y estarán sometidos a las normas del Código Sustantivo de Trabajo, incluido el artículo 105 del mismo código; posición contraria a la expuesta en la Resolución No. 00057 de octubre 9 de 1995 que revocó la decisión primigenia que aprobaba el Reglamento de Trabajo de ISAGEN S.A. E.S.P., dado que, en su entendimiento, esa empresa por su composición accionaria estaba sujeta al Régimen Jurídico aplicable a la empresas industriales y comerciales del Estado conforme al artículo 3° del Decreto 3135 de 1968 y, por consiguiente, no estaba regulada por la normas del Código Sustantivo Laboral, argumentos que demuestran que la motivación del acto revocatorio se ajusta a las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A.

Es tan contundente la posición jurídica de la revocatoria, que sus argumentos no son tema de discusión en este proceso, sino como ya se dijo lo son, el aspecto formal y procesal de la revocatoria como se viene analizando, razón por la cual como ya se expuso, sobre este tópico, se negará el cargo propuesto.

3) Se desconoció el debido proceso porque en la resolución de revocatoria directa no se indicaron cuales eran los recursos procedentes.

Señala el demandante que es una obligación conforme al artículo 47 del C.C.A. que el interesado tenga la oportunidad de interponer los recursos o agotar la vía gubernativa para acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Sobre este cuestionamiento debe recordarse que la revocatoria directa ha sido señalada por la doctrina y la jurisprudencia como un recurso extraordinario para la

²⁴ C-014 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.



parte interesada, toda vez que se surte por fuera del procedimiento administrativo y de forma alternativa e incompatible con sus recursos ordinarios, y, para la Administración, se prevé como una opción adicional de la que puede hacer uso de manera oficiosa para corregir los actos ilegales o inconvenientes que haya proferido, eso sí de acuerdo a las causales dispuestas para tal fin.

Ahora bien, como esta decisión no se toma en el curso de una actuación ordinaria administrativa sino de una especial, la medida allí proferida no agota la vía administrativa y, por tanto, no es susceptible de recursos ni logra revivir los términos, y tampoco da lugar a la aplicación del silencio administrativo como lo prescribe el artículo 72 *ibídem*, concluyéndose entonces, que la previsión de los recursos no era procedente, ni necesaria, por consiguiente se desechará el cargo alegado.

Cargos por aspectos sustanciales.

Señala el actor que el Reglamento Interno de Trabajo viola el artículo 55 que garantiza el derecho a la negociación colectiva porque en muchas normas desconoce lo pactado convencionalmente respecto de horarios, permisos sindicales, procedimiento para aplicar sanciones, auxilios médicos. En otras normas viola también, el derecho a la intimidad personal y familiar prevista en el artículo 15 de la Constitución, la libertad de cultos, la libertad de expresión e información, el derecho a participar en política, el trabajo digno y finalmente desconoce el principio de irrenunciabilidad para el caso de los trabajadores en el artículo 4 literal d).

Decisión.

No obstante la relación que hace de los derechos constitucionales violados, no presenta un cargo concreto, es decir, no individualiza cómo y cuales normas del Reglamento de Trabajo van en contra de ellas, es un mero capítulo enunciativo, razón por la cual la Sala no se pronunciará. Lo anterior porque no se puede hacer un análisis de un catálogo general sobre el cual no hay puesto de presente un análisis fáctico, ni siquiera existe una ligera confrontación de legalidad sobre las reglas que indica transgredidas, lo que genera la improsperidad del cargo.



Ahora, la Sala observa para resolver la inconformidad de la manera general como fue expuesta en esta jurisdicción, que el artículo primero de la Resolución No. 287 de 30 de mayo de 1995 trae la solución cuando resuelve:

*“Aprobar el Reglamento Interno de Trabajo de la empresa ISAGEN S.A. E.S.P. con domicilio principal en la Ciudad de Medellín, Departamento de Antioquia, **siempre que no pugne con la Convención Colectiva, Pacto o Laudo en caso de que existiere en la empresa mencionada**”.* (Lo resaltado es fuera del texto original).

Lo referido significa que en caso de que haya contradicción entre el Reglamento y una norma convencional, prevalecerá ésta, antes de la aprobación citada. Igual prevención de ineficacia trae el mismo texto del reglamento que en la parte final expresa:

“Toda disposición legal, así como todo contrato individual o colectivo vigente al entrar a regir este reglamento, o adquiera vigencia con posterioridad, sustituye de hecho sus ordenamientos en cuanto fueren más favorables al trabajador”.

De otro lado, aduce el demandante que el Ministerio de Trabajo nunca le solicitó al sindicato o a sus trabajadores informes sobre las normas consignadas en el proyecto de reglamento para tomar una decisión y *“....ni siquiera se tomo la molestia de confrontar la reglamentación con las normas convencionales, legales y contractuales que pudieran existir en ISAGEN...”* limitándose a aprobarlo.

Lo dicho en precedencia sobre la aprobación del Reglamento Interno por parte del Ministerio de Trabajo son solo conjeturas, dado que no se expresa un fundamento real para afirmarlo.

El artículo 118 del C.S.T. dispone que:

“El Departamento Nacional del Trabajo, ya directamente o por medio de sus inspectores, puede ordenar investigaciones y solicitar informes a los trabajadores o a su sindicato sobre cualquiera de las normas consignadas en el proyecto de reglamento”.



Este artículo tuvo control constitucional y fue declarado exequible en la sentencia C-934 de 2004, bajo el entendido de que el Ministerio de la Protección Social o la autoridad encargada deberá solicitar a los trabajadores su criterio en relación con la aprobación del reglamento de trabajo en materias que pueden afectar sus derechos, independientemente si hay investigación o no.

Si bien en el caso bajo estudio y en este punto particular, el actor no está argumentando que habían materias específicas que afectaban sus derechos y que por tal razón no fueron oídos o consultados o solicitados informes por parte del Ministerio referido, sino que asume que, por la brevedad del acto administrativo no se hizo una confrontación de las normas convencionales, legales o contractuales; debe señalar la Sala que ante la falta de precisión y con relación al argumento esbozado, que los actos administrativos se presumen legales y como tal pilar no fue desvirtuado, no hay razón o causal por la brevedad del texto que dé lugar a la nulidad de la Resolución No. 287 de 1995 que aprobó el Reglamento de Trabajo de ISAGEN S.A. E.S.P.

Finalmente, ante el argumento que la Resolución No. 93 no fue debidamente notificada a todas las partes, debe indicarse que la falta de notificación no tiene que ver con la validez del acto, sino con su eficacia, habida cuenta que está relacionada con la publicidad, por tanto, no hay lugar a nulificarla por este concepto, toda vez que tampoco se demostró que por ello se hubiere vulnerado el debido proceso y en cambio con la presentación de la demanda se evidencia que las decisiones revocatorias fueron conocidas por todos los interesados.

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

FALLA:



DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

RECONÓCESE al doctor JUAN GUILLERMO LÓPEZ CELIS, identificado con cédula de ciudadanía número 79.937.643 de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 149.502 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la entidad demandada, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 432.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente. **CÚMPLASE**.

Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)



BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ