

C-010-96

Sentencia No. C-010/96

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Ref.: Demanda No. D-991

Norma acusada: Artículo 5 (parcial) del Decreto Ley 3135 de 1968.

Actora: Claudia Mercedes Penagos Correa.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, diez y ocho (18) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Claudia Mercedes Penagos Correa presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º (parcial) del Decreto Ley 3135 de 1968, la cual fue radicada con el número D-991. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

Decreto 3135 de 1968

(Diciembre 26)

Por el cual se prevé la integración de la Seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula requisitos prestacionales de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967

DECRETA

Artículo 5. Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales.

Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los Establecimientos Públicos se precisará que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza que deban ser desempeñados por personas que tengan la calidad de empleados públicos..

III LA DEMANDA.

La actora considera que el aparte de la norma demandada viola los artículos 1º, 5º, 13, 25, 53, 58, 122 y 125 de la Constitución Política. Según su criterio, la disposición acusada es inexequible por cuanto radica en cabeza de las juntas directivas de las empresas comerciales e industriales del Estado una facultad que es propia del Legislador, a saber, la de determinar la naturaleza jurídica de ciertos cargos, con lo cual se desconocen derechos fundamentales de los trabajadores.

Así, según la actora, el Congreso es quien exclusivamente determina la calidad jurídica de los servidores públicos, por lo cual no pueden las juntas directivas de las mencionadas entidades fijar en sus estatutos quienes son empleados públicos y quienes trabajadores oficiales. Además, esa competencia exclusiva del Legislador tiene una finalidad garantista, pues protege los derechos de los trabajadores, ya que el cambio de régimen jurídico por parte de las juntas directivas atenta contra el derecho al trabajo y afecta sus derechos adquiridos. En efecto, señala la demandante, si por regla general los funcionarios de las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales, el cambio de status jurídico para convertirlos en empleados públicos altera las condiciones iniciales del contrato de trabajo, lo que se traduce en una “inestabilidad jurídica” para el trabajador. Además, de esa manera, considera la demandante, estas juntas directivas afectan otros derechos laborales, por cuanto ellas utilizan esas clasificaciones para convertir ciertos trabajadores oficiales en empleados públicos y de esa manera restringir, en forma arbitraria, su derecho de huelga y de negociación colectiva. Finalmente, señala la demandante, la norma acusada vulnera la igualdad por cuanto la clasificación de los servidores de estas empresas depende, no de factores objetivos sino del “capricho” de una junta directiva. En efecto, según la actora, la naturaleza de la vinculación jurídica de estos trabajadores “no la determina la Ley, sino el capricho de cada Junta Directiva, de cada régimen estatutario, de cada vaivén que requieran las circunstancias en esta materia. No existe, para todos los servidores de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, una igualdad de oportunidades.”

Esta situación afecta, además, la suerte judicial de muchas demandas laborales por cuanto “no son infrecuentes los casos en que la Jurisdicción contenciosa, después de un dilatado proceso, se inhibe de fallar de fondo, por considerar que el demandante es trabajador oficial, como ocurre también en las sentencias de la Corte, donde las pretensiones del demandante se ven frustradas, por considerarse que es servidor público.”

Por todo lo anterior, concluye la actora, que el “Congreso de la República, no puede verse desplazado por las Juntas Directivas de las Empresas, porque ello genera inestabilidad jurídica y discriminación; la fuerza de la ley, en este caso, se ve afectada por el capricho de las juntas que, sin mirar al interés general, ni a los derechos de los trabajadores, realizan las clasificaciones, no de forma racional, sino en la mayoría de casos, de manera arbitraria.”

IV- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

El ciudadano Gonzalo Suárez Beltrán, apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso para impugnar la demanda y defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

El ciudadano interveniente efectúa un análisis jurídico sobre la naturaleza de las empresas comerciales e industriales del Estado que le permite concluir que si bien, en general, los empleados de esas entidades son trabajadores oficiales, ello no impide que algunos sean empleados públicos, en razón de la función que desempeñan. Es pues natural que, por la autonomía de estas empresas, la junta directiva tenga la facultad de determinar en sus estatutos cuáles de los servidores de la entidad son empleados públicos. Sin embargo ello no significa que la junta directiva pueda calificar cualquier cargo como propio de un empleado público, sino que debe hacerlo dentro de los marcos fijados por la ley. Dice entonces el ciudadano:

“El Consejo de Estado mediante concepto de abril 19 de 1977, afirmó que la determinación sobre qué empleados deben ser considerados como de manejo y confianza, le corresponde hacerlo a la misma empresa, porque es el ente que asigna y conoce cada una de las funciones que se desarrollan de acuerdo con su finalidad social. Por lo tanto, este aspecto permite determinar si en el cargo lo fundamental, es la dirección o la confianza que tiene ese empleo; que debe partir de las ‘nociónes de dirección o confianza, aplicadas y entendidas rectamente, pues no se puede exagerar ni extremar, ya que todo empleo o cargo en general o trabajo en una empresa requiere mayor o menor confianza pero siempre algún grado de confianza y mayor o menor grado de dirección....’

De lo anterior se concluye que la clasificación de los funcionarios que hace la Junta Directiva de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, está limitada, pues en la ley se establece las directrices que debe regir la modificación de la calidad jurídica del servidor público.

Por lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho considera que no es de recibo el sustento de la demanda formulada por la ciudadana Penagos, según el cual las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado, realizan abusivas interpretaciones de la norma en estudio. Ya que, la interpretación de la norma en comento, debe someterse a un estudio legal, que adecúa la situación concreta a los parámetros legales y constitucionales impuestos."

No existe pues, según el interveniente, violación del principio de igualdad por cuanto la situación de los empleados de dirección y confianza, que son quienes pueden ser calificados como empleados públicos, es diversa a la del resto de trabajadores vinculados a tales empresas. Además, considera el ciudadano, la norma acusada no desconoce derechos adquiridos de los trabajadores, ni atenta contra su estabilidad, "puesto que las personas que desempeñan labores de dirección, manejo y confianza, también gozan de cierto grado de protección en el ejercicio de su trabajo, puesto que la declaratoria de insubsistencia de un empleado de libre nombramiento y remoción, debe responder a una justificación razonable en la decisión."

V- EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada. La Vista Fiscal comienza por analizar las características de las empresas comerciales e industriales de Estado, y en especial de su autonomía, en virtud de la cual "la entidad está autorizada para fijar su organización y orientar así el cumplimiento óptimo de las funciones y objetivos que le han sido encomendados."

Según el Procurador, esta autonomía explica que la empresa tenga la posibilidad de precisar qué actividades deben ser "desempeñadas mediante contrato de trabajo, o por virtud de una vinculación reglamentaria, sin que por ello pueda afirmarse la usurpación de una función legislativa, cual es la de clasificar los empleos en la administración nacional". En efecto, señala el Ministerio Público, es obvio que las juntas directivas, al utilizar esa facultad, deben respetar las normas legales, pues su autonomía no es absoluta sino que es una potestad reglada, sometida a la Constitución y a las leyes. Esto significa "que la atribución de precisar qué tipo de actuaciones de las de la entidad deben desarrollarse por contrato laboral, se encuentra limitada y debe adaptarse a la clasificación de los empleos hecha previamente por

la ley."

Conforme a lo anterior, considera el Ministerio Público, las juntas directivas de estas empresas no pueden determinar caprichosamente que un cargo deba ser desempeñado por un empleado público pues la clasificación de los empleos debe efectuarse de acuerdo a los lineamientos establecidos por las normas legales respectivas. "Por consiguiente -señala la Vista - quien no ostente un cargo de dirección o confianza no podrá ser calificado como empleado público en una empresa industrial o comercial del Estado. Pues la naturaleza del empleo está dada por ley, no por la voluntad unilateral o bilateral de las partes, como surgiría de una clasificación estatutaria o de una convención colectiva". Concluye entonces el Procurador:

"Ha reiterado la jurisprudencia la idea de que, en efecto, son lo servicios, es decir la clase de actividad desarrollada lo que determina si la vinculación a la administración pública se ubica dentro de una relación contractual, o de una relación legal y reglamentaria. En este sentido existen múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado (e.g., sentencias de noviembre 18 de 1978 y marzo 16 de 1983), y de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (así: sentencia de julio 25 de 1972, de agosto 19 de 1976 y de enero 31 de 1985).

Adicionalmente, y por consideración final, advierte este Despacho que los estatutos internos en virtud de los cuales los establecimientos públicos precisan cuáles de las actividades de la entidad van a ser desempeñadas mediante contrato de trabajo, y las empresas industriales y comerciales, cuáles de sus labores corresponden a la categoría de empleados públicos, son actos de carácter administrativo, por lo cual son susceptibles de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso en caso de que vulneren el principio de legalidad. De manera que existen garantías frente a la posible extralimitación de las juntas directivas de los establecimientos públicos en la precisión de las labores a ser desempeñadas mediante contrato laboral, o en virtud de vinculación legal y reglamentaria, en tratándose de las empresas industriales y comerciales del Estado."

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 5º de la Constitución, la Corte es competente para

conocer de la constitucionalidad del contra el artículo 5º (parcial) del Decreto Ley 3135 de 1968, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra un aparte de un decreto expedido por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Cosa Juzgada constitucional.

2- La demanda de la referencia fue admitida el 5º de julio de 1995. Más tarde, la expresión “sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán que actividades de dirección o confianza que deban ser desempeñados por personas que tengan la calidad de empleados públicos” del inciso segundo del artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968 fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional. En efecto, la sentencia No. C-484 del 30 de octubre de 1995, MP Fabio Morón Díaz, declaró exequible la disposición en comento.

Según la Corte, y en armonía con una doctrina previa elaborada por la Corporación,¹ “los establecimientos públicos no se encuentran en capacidad de precisar qué actividades pueden ser desempeñadas por trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo, puesto que usurparían la función legislativa de clasificar los empleos de la administración nacional, que desde luego, para entidades en las que se cumplen funciones administrativas corresponde a la categoría de los empleados públicos por principio, con las excepciones que establezcan la ley”. Esto por cuanto la Carta ha establecido una reserva de ley en relación con la estructura de los establecimientos públicos, pues el artículo 150 ordinal 7º superior señala expresamente que corresponde a la ley determinar y señalar “los objetivos y la estructura orgánica” de esas entidades. En cambio la situación es diferente en relación con las empresas industriales y comerciales del Estado pues aquí la Constitución no ha establecido una reserva general de ley, pues ese mismo artículo constitucional precisa que corresponde al Legislador “crear o autorizar la creación” de esas empresas. Por ello, y teniendo en cuenta que esas entidades deben contar con un régimen flexible pues compiten con las empresas del sector privado (CP arts 334 y 335), se concluye que es admisible constitucionalmente que los estatutos de las empresas industriales y comerciales de Estado establezcan qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñados por personas que tengan la calidad de empleados públicos. Dijo la Corte en esa sentencia:

“ La fijación de las actividades que van a ser desempeñadas por virtud de vinculación legal y reglamentaria dentro de las empresas industriales o comerciales, corresponde a una función

constitucional de orden administrativo que bien puede entregar la ley a sus juntas directivas, para ser ejercidas en la forma que determinen sus estatutos internos, sin que ellos, modifiquen la naturaleza del empleo ni la de la relación laboral de carácter oficial que está dada por ley.

En este sentido estatutos internos de las empresas industriales y comerciales del Estado son el instrumento idóneo, en virtud del cual, se precisan las actividades de la empresa que corresponden a la categoría que debe ser atendida por empleados públicos; aquellos son actos que comprenden la definición del tipo de régimen aplicable a los servidores públicos en el entendido de que sólo los de dirección y confianza que se fije en el estatuto son empleados públicos, y el traslado de la competencia prevista en las expresiones acusadas no genera una contradicción de las normas constitucionales.²"

3- Así, en este proceso nos encontramos ante la presencia de una demanda contra una norma que ya ha sido estudiada y declarada exequible por la Corte Constitucional, presentándose la figura de la cosa juzgada constitucional, tal como la estatuye el artículo 243 de la Carta, de suerte que se estará a lo resuelto en la sentencia precitada.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-484/95 que declaró EXEQUIBLE la expresión "sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán que actividades de dirección o confianza que deban ser desempeñados por personas que tengan la calidad de empleados públicos" del inciso segundo del artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Ver sentencia C-432/95. MP Hernando Herrera Vergara.

2Sentencia C-484/95. MP Fabio Morón Díaz.