REGIMEN DE TRANSICION EN MATERIA DISCIPLINARIA EN LEY QUE MODIFICA NATURALEZA JURIDICA DE ECOPETROL-Inconstitucionalidad parcial por desconocimiento del poder disciplinario preferente de la Procuraduría/REGIMEN DE TRANSICION EN MATERIA DISCIPLINARIA EN LEY QUE MODIFICA NATURALEZA JURIDICA DE ECOPETROL-Inconstitucionalidad parcial por no prever consecuencias de decisión de la Procuraduría de no proseguir la investigación o proceso

La norma acusada, ordena que tanto las investigaciones y quejas sobre los servidores públicos de ECOPETROL que no se hubieren tramitado en el momento de conversión de la empresa en una sociedad de economía mixta, como los procesos disciplinarios que no hubieren culminado dentro de los dos años siguientes a la mencionada conversión, deberán pasar a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, imponiéndosele a ésta una obligación que desconoce el poder disciplinario preferente que le ha otorgado la Constitución, en la medida en que le impide decidir de manera autónoma, con base en criterios objetivos y razonables relacionados con su misión de Ministerio Público, cuáles procesos, investigaciones y quejas se reserva para investigar y fallar sobre ellos, por un lado, y por otro que si bien impone el traslado de todos los procesos, investigaciones y quejas a la Procuraduría, y le permite decidir con autonomía cuáles son prioritarios para investigar y emitir un fallo disciplinario sobre ellos, la norma no resuelve el punto de qué sucede con los procesos, investigaciones y quejas respecto de las cuales la Procuraduría decida no proseguir con la investigación o el proceso. Es decir, en relación con esos procesos e investigaciones, al cabo de dos años la sujeción de los servidores públicos de la antigua ECOPETROL al derecho disciplinario queda en una especie de limbo jurídico, lo cual es contrario al principio de Estado de Derecho y las normas de la Carta que lo desarrollan en el ámbito disciplinario.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Limitada por aplicación del poder disciplinario preferente

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Asignación de nuevas funciones por ley debe consultar poder preferente o basarse en criterio material específico

La potestad de configuración legislativa en materia disciplinaria tiene un límite en el poder disciplinario preferente que detenta la Procuraduría General de la Nación, siendo en algunos casos posible que el legislador limite la facultad de la Procuraduría de decidir autónomamente, qué asuntos disciplinarios conoce, para lo cual debe fijar un criterio material específico, como la gravedad de la falta disciplinaria; así cuando el Legislador identifique faltas de especial gravedad para la administración pública, puede disponer que ellas sean conocidas exclusiva y directamente por la Procuraduría.

CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO-Ejercicio por parte del nominador o superior jerárquico del servidor público

PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Ejercicio basado en criterios objetivos y razonables/PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Competencia discrecional del Procurador General/PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Efectos

Lo que distingue al poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación es que a través de él la Procuraduría puede decidir, con base en criterios objetivos y razonables, qué investigaciones, quejas o procesos disciplinarios reclama para sí, con el objeto de conocer y pronunciarse directamente sobre los mismos. Y en el caso de que la Procuraduría solicite un proceso, desplaza en la labor disciplinaria a la oficina de control interno de la dependencia oficial donde estaba radicado el asunto. Así pues, la potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente y en consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría, y como resulta obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente.

Referencia: expediente D-7320

Demandante: Alberto Espinosa Bolaños

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° de la Ley 1118 de 2006, "por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Alberto Espinosa Bolaños entabló una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° de la Ley 1118 de 2006, "por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. y se dictan otras disposiciones."

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

"por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. y se dictan otras disposiciones."

"ARTÍCULO 8°. TRANSICIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA. La Oficina de Control Disciplinario Interno de Ecopetrol S. A. continuará conociendo de los procesos que se encontraren con apertura de investigación disciplinaria hasta por el término de dos (2) años, contados a partir de que la Empresa se constituya como sociedad de economía mixta.

"Las demás investigaciones y quejas que a dicha fecha se encontraren por tramitar, pasarán a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, al igual que aquellos procesos disciplinarios que transcurridos los dos años no se hubieren culminado."

III. LA DEMANDA

El demandante manifiesta que el artículo demandado vulnera los arts. 209 y 277, numeral 6, de la Constitución.

Expone al respecto que la Constitución establece dos fórmulas para que las entidades públicas adelanten el control disciplinario sobre sus servidores. Por una parte, el control interno al que hace referencia el inciso segundo del art. 209 de la Carta, y el cual es desarrollado por el art. 76 de la Ley 734 de 2002, que "establece que en toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias del Consejo Superior de la Judicatura, habrá una unidad u oficina encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores."

La segunda fórmula "es el denominado control externo disciplinario, que es conferido a la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo estipulado en el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política." Sobre el poder disciplinario preferente de la Procuraduría transcribe un aparte de la Sentencia C-057 de 1998, en el cual se expresa que "dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será esta última la que tramite y decida el proceso correspondiente."

Con base en lo anterior, expone:

"(…) la importancia constitucional del poder preferente radica precisamente en la misma concepción de las Oficinas de Control Interno, que son los entes encargados de conocer inicialmente de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos (artículos 209 y 277 numeral 6, C.P.).

“Es por ello que, en principio, como lo ha señalado la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación es el organismo que goza, por mandato constitucional, de una cláusula general de competencia para conocer las faltas disciplinarias de los servidores públicos, en ejercicio de un poder que prevalece sobre los el de otros órganos estatales (sentencia C-996 de 2001), pero esto no significa que el legislador le pueda trasladar directamente funciones disciplinarias a cargo de la oficina de control interno, sin que dicha entidad las haya requerido, como sucede en el presente caso.

“4.2. En efecto, el objetivo de la Constitución Política al consagrar las dos modalidades de control interno, es desconcentrar el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, y que la Procuraduría asuma las investigaciones solamente cuando la importancia y la trascendencia así lo amerite. Por tanto, la decisión del legislador contemplada en el artículo 8 de la Ley 1118 de 2006, bajo el argumento de la transformación de ECOPETROL, desconoce flagrantemente este precepto, pues obliga a ejercer el control externo sin tener en cuenta la consagración constitucional que le permite a la Procuraduría General de la Nación dentro de cierto margen de discrecionalidad otorgado por la misma Constitución Política arrogarse o no una investigación disciplinaria.”

Agrega que si bien la Constitución “autoriza al legislador a regular todo lo concerniente a la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, y por tanto goza de libertad de configuración normativa para darle alcance a esta materia”, también es cierto “que dicha libertad tiene unos límites que se encuentran en la Constitución Política, como son los principios, derechos y valores insertos en la misma y uno de esos límites es el respeto por parte del legislador de la concepción, naturaleza y alcance constitucional del poder preferente.”

Además, asegura que “si la Constitución en el artículo 209 establece que la administración pública ‘en todos su órdenes’, tendrá un control interno, el legislador, bajo la excusa de la libre configuración, no lo puede ignorar.”

Por lo tanto, considera que el hecho de que la Procuraduría goce de poder disciplinario preferente “no puede utilizarse como el mecanismo ‘expedito’ para trasladar un deber que de acuerdo a la misma norma superior corresponde a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad a la que estén vinculado los servidores públicos, en este caso, la dependencia que hace sus veces en ECOPETROL.”

Por otro lado, asegura que la norma demandada vulnera los principios de la administración pública contemplados en el artículo 209 de la Constitución, “en especial los principios de eficacia, economía y celeridad, dado que la decisión del legislador al autorizar la remisión de las investigaciones disciplinarias de la Oficina de Control Interno de ECOPETROL a la Procuraduría General de la Nación conduce a la interrupción de las referidas investigaciones con las consecuencia que ello acarrea, dilatando las actuaciones y saturando a dicho ente de control de nuevos procesos disciplinarios que, en principio, deben ser adelantados por la oficina de control interno.”

Por lo tanto, solicita que se declare la inexequibilidad del artículo demandado y que se declare que “a la Oficina de Control Interno de ECOPETROL o la dependencia que haga sus veces, le corresponde adelantar los procesos disciplinarios hasta su culminación de

quienes ostentaron la calidad de servidores públicos en la referida empresa antes de su transformación en sociedad de economía mixta."

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Juan Carlos Barragán Méndez, quien actúa en nombre y representación del Ministerio de Minas y Energía, intervino en el proceso para solicitar que la Corte declarara la constitucionalidad de la norma acusada.

Expone que la lectura del artículo 209 y del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución permite apreciar que "el control interno disciplinario y el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación se encuentran sometidos al imperio de la ley, [pues] las normas constitucionales (…) señalan que la potestad disciplinaria de la administración pública (oficinas de control interno disciplinario) y de la Procuraduría General de la Nación se ejercerá y adelantará de acuerdo con lo previsto en la ley."

De esta manera, indica que la norma demandada "es una norma legal que establece un régimen de transición sobre los procesos disciplinarios en trámite al momento de que ECOPETROL S.A. se constituya en sociedad de economía mixta, la cual se encuentra limitada en el tiempo y no establece, como equivocadamente lo señala el actor, competencias diferentes a las establecidas en el Código Único Disciplinario, como tampoco se vulnera y/o desconoce la competencia y/o función de poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación."

Anota que "al cambiar la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. al constituirse en Sociedad de Economía Mixta, la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la cláusula general de competencia disciplinaria conoce y/o conocerá de acuerdo a la ley de los procesos disciplinarios que a la fecha en que ECOPETROL S.A. se constituyó como Sociedad de Economía Mixta no se hubieren tramitado, y de los procesos disciplinarios que no se culminaran por la Oficina de Control Interno Disciplinario de ECOPETROL S.A. dentro de los dos años siguientes a su constitución como sociedad de economía mixta, tal como lo expresa la norma aquí demandada."

Al mismo tiempo, menciona que el actor desconoce que, tal como lo disponen los arts. 6 y 7 de la Ley 1118 de 2006, a partir de la constitución de ECOPETROL S.A. como sociedad de economía mixta la empresa se regirá por las normas laborales y comerciales de derecho privado, lo cual significa que en la empresa

"dejará de existir oficina de control disciplinario, en tanto que quienes eran servidores públicos ahora tienen el carácter de trabajadores particulares y, por lo tanto, no son destinatarios del régimen disciplinario contenido en la Ley 734 de 2002.

"Por esta razón, la norma jurídica demandada estableció un régimen de transición disciplinario, con el fin de que se adelantaran las investigaciones disciplinarias a los antiguo servidores públicos que se encontraran en trámite en ECOPETROL S.A. estableciendo: a) un plazo de dos (02) años para que la oficina de control interno disciplinario de ECOPETROL

adelantara los procesos que al momento de la constitución como sociedad de economía mixta se encontraran en etapa de apertura de investigación disciplinaria, y b) la remisión a la Procuraduría General de la Nación de las investigaciones y quejas en contra de los antiguos servidores públicos que aún no se habían tramitado por la Oficina de Control Interno de ECOPETROL."

De esta manera, concluye:

"Como se puede apreciar en su momento para la Procuraduría General de la Nación el artículo 8 de la Ley 1118 de 2006 es constitucional en el sentido que garantiza que el Estado (oficina de control interno disciplinario y Procuraduría General de la Nación) continuará con las investigaciones disciplinarias que se encuentran en trámite o por tramitar en contra de los antiguos servidores públicos de ECOPETROL, pese al cambio de régimen laboral. Igualmente, reconoce que la oficina de control interno disciplinario de ECOPETROL en principio no se va a dedicar a adelantar después de la conversión de la entidad a adelantar investigaciones disciplinarias en los términos de la Ley 734 de 2002.

"El accionante pretende de manera ilógica que ECOPETROL, ahora regulado por el derecho privado, mantenga en funcionamiento, de manera imprecisa e indefinida en el tiempo, una oficina de control interno disciplinario que actúe de acuerdo con lo prescrito en la Ley 734 de 2002, desconociendo la cláusula general de competencia que la Constitución le atribuyó a la Procuraduría General de la Nación."

Finalmente, el interviniente hace distintas precisiones:

"Es pertinente reiterar que el procedimiento que hoy es objeto de demanda aplicará exclusivamente a las conductas que sean objeto de investigaciones disciplinarias por hechos cometidos antes de la transformación de ECOPETROL S.A., previsión ésta por demás indispensable teniendo en cuenta que al momento del cambio de naturaleza jurídica de la Empresa, pueden quedar procesos pendientes para el correspondiente trámite de instrucción.

"En conclusión y con el riesgo de tornarme insistente, es errada la interpretación del demandante: el artículo 8º no está previendo régimen disciplinario alguno para los trabajadores de ECOPETROL S.A. cuando se constituya en sociedad de economía mixta, lo que señala es un procedimiento transitorio para culminar las investigaciones disciplinarias por conductas cometidas antes de la transformación de la Empresa.

"(…)

"Por otra parte, no está demás observar que el artículo que se demanda de inconstitucional no está fijando competencias en materia disciplinaria como lo afirman los accionantes, y por tanto no existía razón alguna para referirse en el artículo de vigencia a la Ley 734 de 2002 ó 190 de 1995 en la forma que lo afirma el escrito de la demanda. Dichas afirmaciones ponen aún más de presente la equivocada interpretación que el demandante está efectuando de la norma demandada."

2. ECOPETROL S.A.

Carlos Alberto Zambrano Barrera participó dentro del proceso, en su calidad de apoderado general de ECOPETROL S.A., con el fin de solicitar que la Corte declarara la constitucionalidad de la norma demandada.

Expone que para la situación que se analiza no es aplicable el art. 209 de la Constitución, por cuanto cuando el inciso segundo del artículo menciona el control interno se refiere al "de gestión, cuyo objeto es garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, con observancia de los principios allí mismo consagrados, control que es sustancialmente distinto al control disciplinario a que están sujetos los servidores públicos."

Menciona que el control disciplinario, tal como lo establece el art. 22 de la Ley 734 de 2002, persigue verificar que las conductas de los servidores públicos observen "la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia", mientras que el control de gestión al que hace referencia el art. 209 de la Carta, y que se encuentra regulado en la Ley 87 de 1993, "tiene el propósito de orientar a la administración en el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes aplicables a su actividad o funcionamiento y busca también salvaguardar los recursos con los que cuentan las entidades estatales, de modo que se trata de un control que sirve de garantía para que la marcha de la administración pública se produzca en armonía con los principios que consagra el citado art. 209." Precisa que por eso en la Ley 87 de 1993 se reiteran los principios contemplados en el art. 209 de la Constitución.

De esta manera, asegura que "es claro que el control interno es un sistema que tiene como fin racionalizar la actividad de las entidades públicas, en términos de procedimientos y resultados de gestión administrativa, al paso que el control disciplinario (…) es una forma de manifestación del poder punitivo del Estado, que busca que la conducta de los servidores públicos se ajuste a la Constitución, a la ley y los reglamentos, so pena de sanción disciplinaria." Por tanto, considera que "es palmaria la diferencia entre uno y otro control, pues si bien ambos buscan el transparente funcionamiento de las entidades públicas y el Estado como tal, sus finalidades específicas difieren por completo."

Por otra parte, expresa que al observar los numerales 6 y 10 del art. 277 de la Constitución, referente a las funciones del Procurador, puede concluirse que si bien la Constitución le asigna el poder disciplinario preferente al Procurador, "ello no le impide desarrollar otras funciones, incluida la de adelantar procesos disciplinarios contra servidores públicos por vía distinta a la del mencionado poder." Aclara que "los numerales 6 y 10 del artículo 277 no le asignan una única función a la Procuraduría en materia disciplinaria, consistente en ejercer el precitado poder preferente, pues dentro de sus facultades están también la de 'ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas…' y la de 'adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley' (numeral 6), a lo cual se agrega que también puede ejercer las demás funciones que le sean asignadas por la ley (numeral 10), de donde resulta claro que bien puede esta última atribuirle la competencia exclusiva para conocer de las acciones disciplinarias de

determinados servidores públicos, como los trabajadores de ECOPETROL S.A., pues ninguna limitante se consagra al respecto en las norma citadas ni en ninguna otra de rango constitucional."

De la misma manera, enfatiza que el poder disciplinario preferente de la Procuraduría no obsta para que la ley le asigne directamente a la Procuraduría la competencia para conocer sobre las investigaciones disciplinarias contra los servidores públicos de ECOPETROL, "cosa que resulta perfectamente posible a la luz de los numerales 6 y 10 atrás citados que, en tal caso, lejos de de verse desconocidos o vulnerados, lo que encontrarían sería un desarrollo de las previsiones en ellos consagradas."

Finalmente, afirma que los argumentos expuestos por el actor acerca de la posible congestión que sufriría la Procuraduría General de la Nación son de simple conveniencia, razón por la cual no pueden ser tenidos en cuenta dentro de un proceso de constitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÒN

En su concepto del 9 de septiembre de 2008, el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, le solicitó a la Corte Constitucional que declarara la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley 1118 de 2006, por ser vulneratorio de los arts. 209, 229 y 277-6 de la Constitución.

En el concepto, la Vista Fiscal expresa que el ejercicio del poder preferente disciplinario "es un mecanismo de aplicación excepcional y opera de manera discrecional o por razones legales de amparo a derechos fundamentales del investigado o disciplinado" y que, por esta razón, "su imposición por mandato legal con fundamento en la transformación de una persona jurídica de derecho público desnaturaliza la facultad constitucional atribuida al Procurador General para ejercerla por razones de interés general o de necesidad manifiesta."

Expresa que el poder disciplinario preferente ha sido reglamentado en normas de carácter sustantivo y procedimental contenidas en las Leyes 200 de 1995 (arts. 3 y 47), 734 de 2002 (arts. 3 y 69) y en el Decreto – Ley 262 de 2002 (art. 7-16). Además, menciona que entre los pronunciamientos de la Corte Constitucional que han fijado su alcance se encuentran las sentencias C-244 de 1996, C-057 de 1998, C-996 de 2001, C-948 de 2002, T-1093 de 2004 y C-1079 de 2005.

Anota que el art. 2º de la Ley 734 de 2002 establece que, en desarrollo del principio constitucional del control interno, la regla general "es que la potestad sancionadora respecto de los servidores públicos que realizan las conductas tipificadas en dicho ordenamiento sea ejercida por las propias entidades a las cuales éstos se hallan vinculados." Luego, anota:

"De la interpretación armónica de los artículos 209 y 277-6 de la Carta Política, en consonancia con lo expresado por la jurisprudencia constitucional, ha de inferirse como principio normativo aplicable a las reglas de competencia y conocimiento de la investigación disciplinaria que el ejercicio del poder disciplinario ejercido por la

Procuraduría General de la Nación frente al proceso disciplinario es de carácter excepcional y, por ello se deduce: (i) que tal potestad no se ejerce de manera arbitraria, pues ha de ser motivada; y (ii) el poder preferente no surge de la jerarquía del ente de control. Así, el control interno que debe ser ejercido por dependencias de la misma entidad y bajo el control y responsabilidad de su titular se convierte en la regla general en materia disciplinaria como lo previó el Constituyente…

"3.2. La doctrina ha fijado varios criterios orientadores que justifican el ejercicio del poder preferente disciplinario por parte del Procurador directamente o por medio de sus delegados o agentes, así: (i) la trascendencia de los hechos, por ser atentatorios del Derecho Internacional Humanitario, las infracciones burdas en materia de contratación estatal, la violación de normas de carácter presupuestal, contable y fiscal, la violación de normas del régimen carcelario o de aquellas que protegen la moralidad pública; (ii) cuando existan dudas sobre la garantía debida al derecho de defensa o cuando manifiestamente se desconozca el debido proceso en desmedro de la adecuada investigación y juzgamiento, y los instrumentos legales no resulten suficientes para contrarrestar la mala conducción del proceso; (iii) cuando se cuestionen con suficiente fundamento la idoneidad, eficacia, efectividad transparencia e imparcialidad del órgano interno de control; y (iv) cuando se está en conocimiento de que el órgano de control interno ha sido permeado por eventos de colusión o corrupción que indiquen que la actuación del investigador se aleja de la aplicación correcta de la normatividad disciplinaria ya sea por el ejercicio de un poder dominante o por intereses distintos que lleven a favorecer o perjudicar al acusado o investigado. Lo anterior encuentra respaldo en la Resolución 346 de 2002 proferida por la Procuraduría General de la Nación, y confirma el principio de que el poder preferente ha de ir acompañado de una adecuada motivación.

"El poder disciplinario preferente se ejerce por la Procuraduría como atribución especial propia de origen constitucional, en los precisos términos en que la ley especial la ha desarrollado – Ley 734 de 2002 -, pero su imposición, con carácter obligatorio, mediante una ley ordinaria – Ley 1118 de 2006 -, es inconstitucional en la medida en que desconoce que el Procurador General de la Nación, sus delegados o agentes, deben hacer la valoración de la trascendencia o las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desplegó la conducta reprochable por parte del servidor público para, de esta manera, establecer si la misma se adecua a los criterios jurisprudenciales y doctrinales que le dan sentido a la intervención excepcional del órgano de control; adicionalmente, y en los casos en que exista petición de parte, debe tenerse en cuenta que el poder preferente no se ejerce mientras la persona investigada goce de plenas garantías dentro del organismo al que pertenece la dependencia que por mandato legal es su juzgador natural, ello en aplicación del principio de la primacía del control interno (artículos 209 y 124 de la Carta Política), cuya excepción en el Derecho Administrativo Sancionatorio es justamente el ejercicio del poder preferente (artículo 277-6, ibídem)."

Por otra parte, el representante del Ministerio Público asegura que cuando se varía el ente o funcionario investigador en la justicia disciplinaria deben respetarse los principios de economía, eficiencia y celeridad. Por eso, afirma que

“la medida contenida en la disposición acusada es atentatoria de los principios propios de la función administrativa del Estado y promueve, además, el desconocimiento del principio de acceso a la administración de justicia: sobre este aspecto es preciso anotar que una disposición como la que se acusa, en cuanto implica la variación de la competencia y el traslado de expedientes de una entidad adscrita o vinculada a la rama ejecutiva a otra que por mandato constitucional hace parte de los órganos autónomos de control sin tomar en cuenta los términos de prescripción tanto de la acción como de la sanción disciplinaria (artículos 30 y 32 del Código Disciplinario Único) pone en peligro los derechos procesales del investigado y es contraria al postulado constitucional de la justicia eficaz, pronta y oportuna.

“Es tarea del legislador velar porque en el tránsito normativo, a la manera de las liquidaciones forzosas, –guardadas las debidas proporciones-, se mantengan las dependencias necesarias para finiquitar los asuntos relacionados con la masa de bienes y con los procesos en curso para que ajustados a la ley no resulten vulnerados los derechos de sus destinatarios o los de terceros. En el presente caso lo lógico es que la norma de transición respecto de los procesos disciplinarios en curso opere en función del control interno como regla general y no de la excepción, pues, además del desconocimiento de los principios que orientan las actuaciones administrativas, el traslado de expedientes a la Procuraduría General de la Nación es una carga excesivamente onerosa para el Estado frente al fin perseguido, en cuanto implica la realización de tareas que dilatan en el tiempo la decisión, tales como (i) la asunción de competencia; (ii) el estudio evaluativo de los procesos, y (iii) la redistribución interna que puede afectar el programa de descongestión de las procuradurías territoriales.

Por ello, en los casos de desaparición de las oficinas de control disciplinario, lo propio es que asuma el proceso el superior inmediato del funcionario investigado, pues con tal medida, constitucionalmente válida, se respeta el principio del control interno.”

Por lo anterior, considera que la norma acusada es inconstitucional, por cuanto vulnera los principios del control interno, economía, celeridad y eficacia, propios de la función administrativa en materia disciplinaria.

A continuación asevera que al expedir la norma atacada el legislador “excedió el límite de sus facultades de libre configuración normativa del régimen sancionatorio de los servidores públicos en cuanto invadió una facultad que es discrecional del Procurador General de la Nación e impuso una asunción de competencias propias de la autoridad administrativa en ejercicio del control interno.” Al respecto considera que si bien el art. 124 de la Constitución establece que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”, la misma Constitución le impone un límite a esta libertad de configuración normativa al establecer el ejercicio de la facultad discrecional propia del Procurador General de la Nación para el ejercicio del poder preferente (artículo 277-6).

De lo anterior concluye que “en materia disciplinaria, la ley no puede sustraer a las autoridades administrativas de sus funciones de control interno para hacer uso de una cláusula constitucional de la que sólo puede disponer el titular del Ministerio Público,

porque de hacerlo invade la competencia de un órgano en cuya autonomía radica la expresa facultad discrecional que el Constituyente le atribuyó. Y, no comporta un principio de razón suficiente que goce de amparo constitucional la transformación de la naturaleza jurídica de una persona jurídica de derecho público, más aún si ésta sigue existiendo, pues el legislador puede adoptar otros instrumentos constitucionalmente válidos, como por ejemplo, se repite, aquellos que son de uso común en los procesos de liquidación de las entidades públicas."

Anota que el poder preferente en materia disciplinaria "debe armonizarse con las reglas relativas a la competencia de los distintos órganos de control interno o servidores a quienes les ha sido atribuida en normas de carácter especial, pues no de otra forma se materializa el ejercicio de esta específica función el debido proceso." Por eso, finaliza con la manifestación de que el poder disciplinario preferente sólo podrá ejercerse si existen las oficinas de control interno "aspecto por el cual, el legislador a efectos de no invadir la competencia discrecional del Procurador General, establecida en el artículo 277-6 de la Carta Política, debió haber previsto la radicación de los procesos disciplinarios de ECOPETROL en cabeza del superior jerárquico del servidor investigado a efectos de garantizarle sus derechos fundamentales."

De esta manera, la Vista Fiscal considera que la norma acusada desnaturaliza "el ejercicio del control interno establecido en el artículo 209 de la Carta Política, al atribuir a la Procuraduría General de la Nación una competencia que sólo puede asumir en virtud de la existencia misma de las oficinas de control interno disciplinario", razón por la cual solicita que se declare su inconstitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

Problema Jurídico

2. El primer inciso del artículo 8º de la Ley 1118 de 2006 establece que durante los dos años siguientes a la conversión de ECOPETROL en una empresa de economía mixta, los procesos que se encontraren con apertura de investigación disciplinaria continuarán siendo conocidos por la Oficina de Control Disciplinario Interno de ECOPETROL S.A. A continuación, el inciso segundo del mismo artículo dispone que, a partir de esa misma fecha de conversión de la empresa, las demás investigaciones y quejas que hubieran de ser tramitadas deben pasar a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación. Igual debe suceder con los procesos disciplinarios que no hayan culminado después de pasados dos años de la mencionada conversión.

El actor plantea que el artículo demandado vulnera el artículo 209 y el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución. Manifiesta que la norma desnaturaliza la concepción del poder disciplinario preferente al establecer que la Procuraduría General de la

Nación debe conocer tanto sobre las investigaciones y quejas que estuvieren en trámite en el momento de conversión de ECOPETROL en una sociedad de economía mixta, como sobre las investigaciones disciplinarias que no hubieren culminado después de trascurridos dos años desde la fecha de modificación de la naturaleza jurídica de la empresa. Asegura que, si bien el legislador está facultado para regular lo relativo a la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, en el desarrollo de esa facultad no puede desconocer "la concepción, naturaleza y alcance constitucional del poder disciplinario preferente." Además, expresa que el traslado de los procesos a la Procuraduría General de la Nación configura una vulneración de los principios de la administración pública contemplados en el art. 209 de la Constitución.

El interviniente en representación del Ministerio de Minas y Energía afirmó que la norma cuestionada es constitucional. Asevera que la Constitución dispone que el control disciplinario, bien sea interno o por parte de la Procuraduría General de la Nación, se ejercerá de acuerdo con la ley. Expone que la norma tiene por fin posibilitar la transición en la empresa, con ocasión del cambio de su naturaleza jurídica, y que por ello tiene una vocación temporal, "para culminar las investigaciones (…) por conductas cometidas antes de la transformación de la empresa." Con la conversión de la empresa en una sociedad de economía mixta, sus relaciones laborales pasarán a regirse por el derecho privado. Por consiguiente, no tendrá una oficina de control disciplinario, pues sus trabajadores no serán destinatarios del régimen disciplinario contemplado en la Ley 734 de 2002.

El interviniente en representación de ECOPETROL también defendió la constitucionalidad de la norma. Manifiesta que la existencia del poder disciplinario preferente no obsta para que la ley le asigne a la Procuraduría General de la Nación el conocimiento de las investigaciones disciplinarias contra los servidores públicos de ECOPETROL. Expresa que de los numerales 6 y 10 del artículo 277 de la Constitución se deriva que la Procuraduría no solamente ejerce el poder disciplinario preferente, sino que también ejerce la vigilancia superior de los servidores públicos, adelanta las respectivas investigaciones e impone las sanciones correspondientes. Por lo demás, el numeral 10 prescribe que la Procuraduría también ejecutará las demás funciones que le asigne la ley. Finalmente, manifiesta que los traumas que crearía el traslado de los expedientes la Procuraduría no constituyen un argumento que se pueda examinar en sede constitucional.

En su concepto, el Procurador General de la Nación aseguró que la norma acusada es inconstitucional. Afirma que el poder disciplinario preferente es de aplicación excepcional y que, por consiguiente, es inconstitucional su imposición por mandato legal, pues ello "desnaturaliza la facultad constitucional atribuida al Procurador General de la Nación para ejercerla por razones de interés general o de necesidad manifiesta." Coincide también en que la medida vulnera los principios de la administración pública contemplados en el art. 209 de la Carta y atenta contra el derecho de acceso a la justicia.

En vista de lo anterior, en este proceso la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera los artículos 209 y 277 (6) de la Constitución la norma acusada, en la medida en que ordena que tanto las investigaciones y quejas sobre los servidores

públicos de ECOPETROL que no se hubieren tramitado en el momento de conversión de la empresa en una sociedad de economía mixta, como los procesos disciplinarios que no hubieren culminado dentro de los dos años siguientes a la mencionada conversión, deberán pasar a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación?.1

El artículo 8º de la Ley 1118 de 2006, en razón al diseño de la transición en materia disciplinaria que adopta, es parcialmente inconstitucional

3. Mediante la Ley 1118 de 2006 se modificó la naturaleza jurídica de ECOPETROL, para que, como lo establece el artículo 1º, pasara a ser una "sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía (…)".

Dentro de las medidas adoptadas por la Ley se encuentran la de establecer, en el art. 6º, que todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de la empresa se regirán exclusivamente por las reglas de derecho privado; y la de disponer, en el artículo 7º, que, luego de convertida la empresa, todos los servidores públicos de ECOPETROL S.A. tendrían el carácter de trabajadores particulares y se regirían por las normas ordinarias del trabajo.2

En vista del cambio efectuado en materia laboral,3 en el artículo 8º, ahora demandado, se estableció un régimen de transición en materia disciplinaria. Este artículo fue fundamentado de la siguiente manera en la exposición de motivos del proyecto:4

"El artículo 6º [el número original del artículo ahora demandado] establece la transición en materia disciplinaria. En consideración al hecho de que los trabajadores de Ecopetrol S. A. dejarán de ser servidores públicos, pierde objeto la necesidad de contar con una oficina de control interno disciplinario.

"Dado lo anterior, y teniendo en cuenta que:

"i) existen procesos en curso, los cuales deben seguir su trámite hasta su terminación;

"ii) las faltas cometidas por funcionarios de Ecopetrol S. A., en su calidad de servidores públicos, deben ser juzgadas de conformidad con la ley disciplinaria;

"iii) el término de prescripción de las acciones disciplinarias; y

"iv) la competencia de la Procuraduría General de la Nación, se propone un régimen de transición en esta materia consistente en que los procesos disciplinarios que cuenten con apertura de investigación debidamente ejecutoriada, continuarán siendo conocidos por la Oficina de Control Interno Disciplinario, la cual seguirá existiendo por un término de dos años, contados a partir de la expedición de la ley.

"Todo lo demás, así como lo que al vencimiento de los dos años no alcance a ser evacuado, será de competencia de la Procuraduría General de La Nación."

4. El actor y el Procurador General de la Nación consideran que el artículo 8º de la Ley 1118 es inconstitucional, por cuanto desnaturaliza el poder disciplinario preferente que le

confiere la Constitución a la Procuraduría.

La Constitución establece, en su artículo 124, que "[l]a ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva." De la misma manera, el numeral 23 del artículo 150 de la Carta dispone que le corresponde al Congreso "[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas…." Igualmente, el numeral 6 del artículo 277 establece que entre las funciones del Procurador General de la Nación están las de "[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones conforme a la ley." A continuación, el numeral 10 del mismo artículo dispone que también le corresponde a la Procuraduría cumplir con "[l]as demás [funciones] que determine la ley."

Precisamente, con base en esas normas constitucionales es que la Corte ha reconocido que el Congreso de la República tiene una amplia potestad de configuración legislativa en materia disciplinaria. Así, en la Sentencia C-181 de 2002,5 en la que se resolvió sobre una demanda presentada contra diversas normas de la Ley 200 de 1995, el antiguo Código Disciplinario Único, la Corte indicó:

"(…) tal como se desprende del aparte final del artículo 277-6 de la Constitución, el ejercicio de la potestad disciplinaria de que es titular el Procurador General se realiza de conformidad con la Ley. Ello quiere significar que la definición de las competencias y el diseño de los procedimientos necesarios para el efectivo ejercicio de dicha potestad se encuentra a cargo del legislador y que éste, mientras no contravenga expresas restricciones constitucionales, puede hacer uso de la potestad configurativa que, de manera amplia, le concede el artículo 150 de la Carta para desarrollar la materia.

"En este sentido, valga citar el artículo 62 de la Ley 200 de 1995 que dispone que los procesos disciplinarios que adelante la Procuraduría General de la Nación se tramitarán conforme las competencias establecidas en la ley que determine la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación.

"La integración de las disposiciones anteriores permite concluir que el legislador tiene la facultad de regular los diferentes aspectos relacionados con la potestad disciplinaria que ejerce el Procurador General de la Nación y la Procuraduría General, y además, que puede hacerlo mientras no contradiga expresas disposiciones constitucionales tales como la que consagra la competencia disciplinaria preferente de la Procuraduría General."

En este mismo sentido, en la Sentencia C-1079 de 2005,6 en la que se examinó la constitucionalidad de distintas normas de la Ley 863 de 2005, "por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares", se manifestó que "el legislador goza de plena autonomía para establecer un régimen disciplinario especial para los miembros de las fuerzas militares, en materia procesal, distinto del régimen común reconocido para el juzgamiento de las faltas disciplinarias cometidas por el resto de los servidores públicos del Estado. Por lo anterior, el Congreso no infringe la Constitución cuando excluye a las fuerzas militares del control disciplinario que adelantan -por lo

general- las oficinas de control interno, reconocidas en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, pues dicha posibilidad se ajusta a lo previsto en el artículo 217 de la Constitución Política y a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación."

De la misma manera, en la Sentencia C-057 de 19987, la Corte encontró que "si al legislador le compete, en desarrollo de la potestad contenida en el artículo 124 de la Carta, 'determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva', bien puede señalar cuál es la autoridad competente para ejecutar las sanciones disciplinarias que se les impongan y, por ende, el procedimiento que debe seguirse para cumplir esa función, tanto en el ámbito del control interno como en el externo, siempre y cuando no se viole la Constitución, pues a pesar de que ella no regula aspectos atinentes a la efectividad de las sanciones, puede ocurrir que se infrinjan otros cánones superiores."

Empero, la potestad de configuración legislativa en materia disciplinaria tiene un límite en el poder disciplinario preferente que detenta la Procuraduría General de la Nación. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido en distintas sentencias que el control disciplinario puede ser interno y externo. El primero es ejercido por el nominador o el superior jerárquico del servidor público, mientras que el segundo está a cargo de la Procuraduría.

En la mencionada sentencia C-057 de 1998 se expresó sobre este último control que "[l]a potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente. En consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente. "

El poder disciplinario preferente es definido de la siguiente manera en el artículo 3ª de la Ley 734 de 2002:

"Artículo 3°. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

"En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso. (…)"

De los textos transcritos se deduce que lo que distingue al poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación – contemplado en la Constitución en el numeral 6 del art. 277 – es que a través de él la Procuraduría puede decidir, con base en criterios

objetivos y razonables, qué investigaciones, quejas o procesos disciplinarios reclama para sí, con el objeto de conocer y pronunciarse directamente sobre los mismos. Y en el caso de que la Procuraduría solicite un proceso, desplaza en la labor disciplinaria a la oficina de control interno de la dependencia oficial donde estaba radicado el asunto.

5. En este punto es importante hacer referencia a la ya mencionada sentencia C-181 de 2002. Entre las normas analizadas en esa ocasión se encontraba el artículo 65 de la Ley 200 de 1995, que establecía que la Procuraduría General de la Nación tendría la competencia exclusiva para conocer sobre las faltas disciplinarias por incremento patrimonial no justificado cuando la cuantía excediera de 1.000 salarios mínimos mensuales.8 En esa ocasión, a pesar de que la competencia atribuida era "exclusiva", la Corte declaró que "la disposición contenida en el artículo 65 de la Ley 200 de 1995 es respetuosa del régimen constitucional en cuanto proviene del ejercicio legítimo de la potestad de configuración del legislador, que no contraviene los límites superiores en materia de competencia de la Procuraduría General."

Como se observa, en el artículo anunciado se atribuía exclusivamente a la Procuraduría General de la Nación el conocimiento sobre las faltas disciplinarias de incremento patrimonial no justificado que superaban una cierta cuantía. En ese caso, la Corte aceptó una limitación al poder disciplinario preferente de la Procuraduría, pues la norma no le permitía decidir en forma independiente si asumía las investigaciones por esas faltas.

Lo anterior indica que en algunos casos es posible que el legislador limite la facultad de la Procuraduría de decidir autónomamente, con base en criterios objetivos y razonables, qué asuntos disciplinarios conoce. En el caso del artículo 65 de la Ley 200 de 1995 aparece claro que la falta que debía conocer exclusivamente la Procuraduría era de especial gravedad para la administración pública, dada la cuantía a partir de la cual se fijaba la competencia de la Procuraduría. De esta manera, puede afirmarse que en esa ocasión la Corte declaró la constitucionalidad de la norma, por cuanto el Legislador había fijado un criterio material específico para determinar los casos que debía asumir directamente la Procuraduría, cual era el de la gravedad de la falta disciplinaria. Lo anterior implica que, cuando el Legislador identifique faltas de especial gravedad para la administración pública, puede disponer que ellas sean conocidas exclusiva y directamente por la Procuraduría.

6. La norma acusada puede tener dos interpretaciones. Según la primera, el precepto le impone a la Procuraduría General de la Nación la obligación de conocer tanto sobre los procesos disciplinarios no culminados por la Oficina de Control Disciplinario Interno de ECOPETROL dentro de los dos años posteriores a su conversión en una sociedad de economía mixta, como de todas las investigaciones y quejas que se encontraren por tramitar en el momento de modificación de la naturaleza jurídica de la empresa. De acuerdo con la segunda, todos los procesos, investigaciones y quejas a que se hace relación en el artículo deben ser trasladados a la Procuraduría General de la Nación para que ella determine, de acuerdo con criterios objetivos, cuáles considera que debe reservarse, para investigarlos y pronunciarse sobre ellos.

La Corte considera que ambas interpretaciones tienen problemas de

inconstitucionalidad, pues la obligación que se le impone a la Procuraduría de conocer de todas las investigaciones que queden pendientes al cabo de dos años contradice el poder disciplinario preferente que le ha otorgado la Constitución, en la medida en que le impide decidir de manera autónoma, con base en criterios objetivos y razonables relacionados con su misión de Ministerio Público, cuáles procesos, investigaciones y quejas se reserva para investigar y fallar sobre ellos.

La segunda interpretación plantea menos problemas a la luz de la Constitución, en la medida en que, si bien impone el traslado de todos los procesos, investigaciones y quejas a la Procuraduría, le permite decidir con autonomía cuáles son prioritarios para investigar y emitir un fallo disciplinario sobre ellos. No obstante, la norma acusada no resuelve el punto de qué sucede con los procesos, investigaciones y quejas respecto de las cuales la Procuraduría decida no proseguir con la investigación o el proceso. Es decir, en relación con esos procesos e investigaciones, al cabo de dos años la sujeción de los servidores públicos de la antigua ECOPETROL al derecho disciplinario queda en una especie de limbo jurídico, lo cual es contrario al principio de Estado de Derecho y las normas de la Carta que lo desarrollan en el ámbito disciplinario.

Por estas razones, si bien es entendible que una norma de transición prevea un plazo, los problemas antes mencionados conducen a la Corte a concluir que algunos apartes de la norma acusada son inconstitucionales, v. gr., (i) el plazo de dos años, establecido en el inciso primero, el cual no fue acompañado de una regla de transición mediante la cual se regulara qué sucede con los procesos, investigaciones y quejas respecto de los cuales la Procuraduría decida no proseguir con la investigación o el proceso, y (ii) el traslado en bloque de todas las quejas, investigaciones y procesos a la Procuraduría, como lo estipula el segundo inciso de la norma acusada.

Adicionalmente, el legislador consideró que después de la modificación de la naturaleza jurídica de ECOPETROL los procesos disciplinarios debían seguir su curso dentro de la empresa durante dos años, siempre que "se encontraren con apertura de investigación". Como consecuencia de declarar inconstitucionales los apartes mencionados – atinentes al plazo y traslado a la Procuraduría – la norma acusada sólo cobijaría los procesos que "se encontraren con apertura de investigación". Ello plantea el problema señalado anteriormente. En efecto, los demás procesos no seguirían siendo conocidos por la Oficina de Control Disciplinario Interno, lo cual es contrario al principio de Estado de Derecho y las normas de la Carta que lo desarrollan en el ámbito disciplinario. Por esta razón, la Corte declarará inconstitucional también la expresión "se encontraren con apertura de investigación".

Por todo lo anterior, se declarará la exequibilidad de la primera parte de la norma acusada y la inexequibilidad del inciso segundo, así como de las siguientes expresiones del inciso primero: (i) "se encontraren con apertura de investigación" y (ii) "hasta por el término de dos (2) años, contados a partir de que la Empresa se constituya como sociedad de economía mixta."

Finalmente, recuerda la Corte que en la sentencia C-722 de 2007 (M.P. Clara Inés

Vargas) se dijo lo siguiente sobre las implicaciones de la transformación en punto al régimen de personal:

"De conformidad con lo precedentemente expuesto se puede concluir que no le asiste razón al demandante al afirmar que la norma acusada, en cuanto dispone que "una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A., la totalidad de los servidores públicos de Ecopetrol S.A., tendrán el carácter de trabajadores particulares", comporta la vulneración del artículo 123 superior, según el cual tanto los miembros de las corporaciones públicas, como los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios son servidores públicos.

En efecto, contra lo que parece entender el demandante, en la disposición acusada no se está disponiendo que, al producirse el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A., quienes laboran para la aludida empresa perderán su condición de servidores públicos para pasar a convertirse en trabajadores particulares.

Si se toma el texto integral de la disposición contenida en el artículo 7º. de la Ley 1118 de 2006, se pone en evidencia cómo, de lo que se trata es de señalar el régimen laboral aplicable a los servidores de Ecopetrol S.A. y, para tal efecto, se empieza por ratificar su condición de servidores públicos, para señalar luego que dichos servidores públicos tendrán el carácter de trabajadores particulares para efectos de la determinación del régimen jurídico aplicable a sus contratos individuales de trabajo, disposición que se encuentra en consonancia con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución, según el cual los empleados y los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios son servidores públicos."

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión "La Oficina de Control Disciplinario Interno de ECOPETROL S.A. continuará conociendo de los procesos […] de investigación disciplinaria", contenida en el inciso primero del artículo 8º de la Ley 1118 de 2006, e INEXEQUIBLE el resto del artículo.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado
Magistrado

Impedimento Aceptado

NILSON PINILLA PINILLA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En este punto es importante mencionar que la norma que aquí se analiza ya había sido demandada ante esta Corporación Sin embargo, en la Sentencia C-954 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte decidió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados, por ineptitud sustantiva de la demanda.

2 El texto completo de los artículos es el siguiente:

"Artículo 6o. Régimen aplicable a ECOPETROL S. A. Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa."

"Artículo 7o. Régimen laboral. Una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A., la totalidad de los servidores públicos de Ecopetrol S. A. tendrán el carácter de trabajadores particulares y por ende, a los contratos individuales de trabajo continuarán aplicándoles las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, en la Convención Colectiva de Trabajo y en el Acuerdo 01 de 1977, según sea el caso, con las modificaciones y adiciones que se presenten.

"Los trabajadores y pensionados de Ecopetrol S. A. continuarán rigiéndose por las normas que hoy les son aplicables en materia de seguridad social.

"PARÁGRAFO 1o. A Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, no le será aplicable la disposición contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan."

Tanto el artículo 6º como el aparte subrayado del primer inciso del artículo 7º fueron declarados constitucionales, por los cargos analizados, en la sentencia C-722 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 Sobre esta situación se expresó en la exposición de motivos del proyecto de ley, publicada en la Gaceta del Congreso 367 de 2006:

"El actual régimen laboral de Ecopetrol S. A. es particularmente confuso en la medida que, por virtud de lo establecido en el artículo 1º del Decreto 2027 de 1951 se está frente a trabajadores oficiales a quienes se les aplica íntegramente el Código Sustantivo del Trabajo. Este hecho ha generado dificultades de interpretación e inseguridad jurídica, como quiera que concurren, en determinadas circunstancias, disposiciones de orden laboral administrativo que entran en contradicción con las del régimen ordinario.

"Bajo el nuevo contexto en que se debe desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., con criterios de competitividad en el mercado tanto nacional como internacional, el panorama del manejo de las relaciones laborales no resulta armónico con un régimen de compensación, estabilidad, disciplinario, entre otros, dirigidos a los servidores públicos.

"La necesidad de Ecopetrol S. A. de ser competitiva dentro del mercado del trabajo, a efecto de garantizar la retención de personal altamente calificado y atraer nuevos talentos, sólo podrá lograrse encuadrando las relaciones laborales de la Empresa en el marco exclusivo del régimen laboral ordinario.

"A su turno, se encuentra restringida la movilidad en el manejo de la planta de personal, toda vez que con la estructura actual no se permite una adecuada implantación de acuerdo con las necesidades y requerimientos de la Empresa conforme al desarrollo tecnológico y el efectivo aprovechamiento del recurso humano de cara a los nuevos esquemas de personal a nivel mundial.

"Por lo anteriormente expuesto, resulta imprescindible para efectos de lograr armonía con la reforma propuesta, que la naturaleza jurídica del personal vinculado o que se llegaré a vincular con Ecopetrol S. A., tenga el carácter de particular, desapareciendo la condición de servidor público.

"Así las cosas, en el artículo 5º del Proyecto se define que la totalidad de los empleados de Ecopetrol S. A. tendrán el carácter de trabajadores particulares y, en aras de garantizar que el cambio no implica vulneración alguna de los derechos laborales individuales y colectivos de los servidores actuales de la Empresa, se ratifica la plena vigencia de las condiciones establecidas en los contratos individuales de trabajo y convenios de derecho laboral colectivo existentes, esto es, las contenidas en la Convención Colectiva de Trabajo y en el Acuerdo 01 de 1977."

4 Gaceta del Congreso 367 de 2006

5 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. La sentencia contó con salvamentos parciales de voto de los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Álvaro Tafur

Galvis.

6 M.P. Rodrigo Escobar Gil. La sentencia contó con salvamentos de voto de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería.

7 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

8 La norma establecía: "Artículo 65º.- Competencia preferente. La falta por incremento patrimonial no justificado será de competencia exclusiva de la Procuraduría General de la Nación tanto en la instrucción como en el fallo en aquellos casos en que la cuantía exceda de mil (1.000) salarios mínimos mensuales."