

Sentencia C-1113/01

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Correspondencia entre el cargo y la norma

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de correspondencia entre cargo y norma acusada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos que exceden ámbitos normativos de disposición acusada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Hipótesis extraída erróneamente de disposición acusada

Referencia: expediente D-3515

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 73 (parcial) de la Ley 50 de 1990

ACTOR: Antonio Eduardo Bohórquez Collazos

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe a continuación el texto de la disposición acusada, con la advertencia de que se subraya lo demandado:

“LEY 50 DE 1990

“Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 73. Se denomina usuario, a toda persona natural o jurídica que contrate los servicios de las empresas de servicios temporales”

### III. LA DEMANDA

El demandante aduce que la norma demandada es inconstitucional, en cuanto se refiere a las entidades territoriales y de derecho público, pues cuando éstas hacen uso de empleados contratados por empresas de servicios temporales, integran a su respectiva planta de personal, funcionarios sin funciones detalladas en la ley y en el reglamento, lo cual vulnera el artículo 122 de la Constitución Política. En este sentido -dice- la ley estaría permitiendo que estos “servidores públicos transitorios” puedan desarrollar determinadas labores, sin que sus funciones se encuentren previstas en el ordenamiento jurídico.

Finalmente -agrega-, la norma quebranta los artículos 305-7 y 315-6 de la Carta porque mientras los preceptos constitucionales disponen que los nominadores de los servidores públicos de los departamentos y los municipios serán los respectivos gobernadores y alcaldes, la expresión acusada introduce la posibilidad de que los trabajadores de las empresas de servicios temporales que actúan en misión como servidores públicos ante las entidades del Estado, tengan otro nominador.

### IV. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

La delegada del Ministerio de la referencia para intervenir en este proceso, presentó dentro de la oportunidad legal prevista el correspondiente escrito de intervención, para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la expresión demandada.

La interviniente sostiene que, de acuerdo con la legislación pertinente, esto es, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Reglamentario 24 de 1998, los usuarios de las empresas de servicios temporales sólo pueden contratar con éstas cuando se trate de labores ocasionales o transitorias, cuando se requiera reemplazar a personal en vacaciones o en uso de licencias y para atender el incremento en la producción, el transporte, las ventas, las cosechas y la prestación de servicios por término no superior a seis (6) meses, no prorrogables.

Agrega el Ministerio que en esas condiciones, quienes sean nombrados trabajadores en servicio temporal no pueden ser considerados funcionarios públicos, ya que desempeñan funciones distintas en el marco general de la administración pública. A esto se agrega que el nombramiento de los funcionarios titulares de los cargos que ocupan provisionalmente los empleados temporales, permanece vigente durante la misión del empleado temporal; y que la transitoriedad del encargo impide nombrar a estos trabajadores en carrera.

Finalmente, precisa que la norma no desconoce la capacidad nominadora de las autoridades correspondientes, ni que se esté transgrediendo la voluntad del artículo 125 constitucional en lo que se refiere a las calidades necesarias para acceder a los cargos públicos de la administración.

## 2. Intervención de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI)

El doctor Alberto Echavarría Saldarriaga, en representación del gremio interviniente, sostiene en su memorial que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para fallar por ineptitud sustantiva de la demanda.

A juicio de la organización, los municipios, distritos y departamentos, al igual que las demás entidades estatales, están sujetas al régimen de contratación contenido en la Ley 80 de 1993, estatuto que expresamente dispone en su artículo 32, la forma en que deben entenderse celebrados los contratos de prestación de servicios. Hasta aquí, la entidad puntualiza, que los cargos de la demanda van dirigidos contra una norma no aplicable a las entidades del Estado, y por tanto, se justifica la inhibición de la Corte. No obstante, la entidad agrega que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 ya fue declarado exequible por la Corte en la Sentencia C-154 de 1997 y que, en consecuencia, debe estarse a lo resuelto en dicha providencia, en tanto el régimen de los contratos de prestación de servicios celebrados por las entidades del Estado no están sujetos al régimen laboral común.

### 3. Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales (ACOSET)

La empresa de la referencia, representada en el proceso por su presidente, el señor Miguel Pérez García, sostuvo en su intervención que la norma demandada se ajustaba a los cánones constitucionales.

De allí que, en tratándose de entidades públicas -agrega- los empleados en misión no adquieran la calidad de servidores públicos, sino que conserven el vínculo laboral con la empresa de servicios temporales a la cual se encuentran adscritos.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad legal prevista, el señor Procurador General de la Nación, Eduardo Maya Villazón, solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir fallo de fondo en el proceso de la referencia.

La Vista fiscal sostiene que del tenor literal de la disposición acusada no se deduce el cargo formulado por el actor, pues el artículo demandado únicamente se limita a señalar a quiénes se entiende por usuarios en un contrato de prestación de servicios, cuando el mismo se celebra con una empresa de servicios temporales.

Para la Procuraduría, el cargo de la demanda no se dirige a cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada sino a formular lo inconveniente que resulta el hecho de que personas de derecho público, sean usuarios de empresas de servicios temporales. En el mismo sentido, advierte que no es factible para el tribunal constitucional, deducir posibles interpretaciones de un precepto jurídico para determinar presuntas violaciones a la Carta Política.

No obstante encontrar serias falencias en la formulación de los cargos de la demanda, el Ministerio Público entra de lleno en el problema planteado por el impugnante y sostiene que la Ley 80 de 1993 es el régimen encargado de regular la celebración de contratos por parte de las entidades estatales y que por virtud de dichas disposiciones, la utilización de los servicios de una persona natural, vinculada con una empresa de servicios temporales, no vincula a dicho individuo a la administración pública.

La Procuraduría finaliza diciendo que el régimen de los trabajadores particulares y de los servidores públicos está sujeto a reglas muy diferentes, por lo que no puede pretender el demandante que a un trabajador particular se le apliquen los manuales de funciones de una entidad con la cual no tiene relación laboral alguna, por el hecho de prestar sus servicios físicamente en dicho establecimiento.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

De acuerdo con el numeral del artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia toda vez que las normas acusadas hacen parte de una ley de la República.

### 2. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda.

Tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional, el propósito de los juicios de inconstitucionalidad a que se someten las normas del ordenamiento jurídico es el de resolver si el texto de las mismas se encuentra acorde o en desacuerdo con las previsiones de la Carta Fundamental. Por esta vía se pretende conservar y garantizar el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 4º de la Carta Política.

Así entonces, a fin de garantizar la resolución efectiva de un juicio de inconstitucionalidad - cuando el mismo se adelanta con ocasión de la interposición de una acción pública (Art. 40-6 C.P.)-, la ley (Decreto 2067 de 1991) y la técnica procesal imponen la necesidad de que el demandante establezca con precisión y claridad, cuál es la norma que considera opuesta al ordenamiento constitucional, cuáles son las normas del Estatuto Superior que considera quebrantadas por la disposición impugnada, y cuáles son las razones de constitucionalidad que lo llevan a considerar que existe dicha oposición de contenido entre las normas superiores y las de jerarquía legal.

En relación con el cargo, es necesario advertir que la lógica racional de este proceso exige que los argumentos sobre los cuales aquél se estructura emerjan directamente del texto del artículo o artículos demandados; en otros términos, es necesario que los cargos de la demanda se prediquen del texto acusado o le sean atribuibles al mismo, de modo que se

establezca un puente argumentativo a través del cual, el cotejo entre la norma legal y la Constitución sea posible.

La exigencia de una correspondencia lógica y jurídica entre el reproche planteado en la demanda y la norma de la cual dice desprenderse, se impone al demandante como garantía para la efectiva resolución de la acción, pues sólo en cuanto el cargo se derive efectivamente de la norma acusada es posible que el juez constitucional se pronuncie sobre la concordancia o falta de acuerdo entre las normas comparadas.

En el evento en que dicha coherencia lógica no se guarde o que los reproches de inconstitucionalidad formulados por el demandante no se deriven de la norma atacada, sino de otra disposición no demandada, el juicio de inconstitucionalidad que se solicita se hace imposible y, en consecuencia, el juez constitucional debe inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo acerca de la exequibilidad o inexecuibilidad de la disposición acusada.

Sobre este particular la Corte Constitucional ha dicho:

“Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia.”(C-236/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell)

Y en otra oportunidad, la Corte sostuvo:

“Así, a la hora de adelantar el respectivo juicio de inexecuibilidad, el juez constitucional está en la obligación de verificar que la presunta violación a la Carta provenga directamente y en abstracto de la norma acusada, más no de fuentes accesorias o diferentes a ésta. Admitir lo contrario, conduciría al absurdo de pensar que la permanencia de un precepto legal en el ordenamiento jurídico no depende del reproche que se endilgue a su propio texto, sino de la

legitimidad de otros mandatos de igual o inferior categoría, e incluso de la voluntad de las autoridades a quienes les compete reglamentar y aplicar la ley.

“Sobre la base de estos razonamientos, la Corte, en muchas de sus decisiones, se ha abstenido de proferir sentencia de fondo ante la imposibilidad de enjuiciar textos normativos respecto de los cuales no se imputa ningún reproche directo. Tal es el caso de aquellas demandas que se fundamentan en supuestos jurídicos regulados por una normatividad diferente a la impugnada, o que pretenden atacar el desarrollo de la ley o su indebida aplicación por parte del operador jurídico.” (Sentencia C-986 de 1999)

### 3. La norma sub exámine.

El aparte que en esta oportunidad se demanda es la expresión “o jurídica” contenida en el artículo 73 de la Ley 50 de 1990.

Como se pretende demostrar en el siguiente análisis, a juicio de esta Corte, los cargos que el demandante formula contra la expresión “o jurídica” no son atribuibles al contenido normativo de la misma, pero tampoco al contenido normativo de la totalidad del artículo 73.

Esta Corporación estima que en el reproche del demandante van implícitas consecuencias jurídicas no previstas en la norma. Las acusaciones de la demanda no se derivan de manera lógica ni jurídica del texto de la disposición acusada pues aquellos tienen por sustento, elementos y variables que exceden el ámbito normativo del artículo 73 de la Ley 50 de 1990.

En efecto, el propósito de la norma en la cual se inserta la expresión acusada es, exclusivamente, el de definir a quién se considera usuario en los contratos celebrados con empresas prestadoras de servicios temporales. Advierte la disposición que “usuario” es toda persona natural “o jurídica” que contrata con una empresa de este tipo. La finalidad del artículo es, entonces, la de definir. Su contenido es simple: no regula elemento adicional al de la definición precedentemente expuesta y no contiene referencia alguna a las consecuencias jurídicas, laborales, civiles o comerciales, que pudieran derivarse de tal definición.

No obstante, excediendo los contornos regulativos de la expresión acusada, el demandante

sostiene que por virtud de la misma, los trabajadores de las empresas de servicios temporales que laboran en misión ante personas jurídicas de derecho público, como los municipios, los distritos y los departamentos, se erigen transitoriamente en servidores públicos, con lo cual no quedan sometidos al reglamento de la entidad territorial respectiva, pero también quedan exentos, en su calidad de tales, del sometimiento a la potestad nominadora de gobernadores y alcaldes municipales.

Como resulta evidente, el cargo formulado por el impugnante desborda el propósito meramente definitorio de la norma y le atribuye a esta una consecuencia jurídica ajena a su redacción, que tienen que ver con el régimen jurídico laboral aplicable a este particular tipo de empleados. El demandante supone que la expresión “o jurídica”, del artículo 73 convierte en “servidores públicos transitorios” a los empleados de las empresas de servicios temporales que laboran en las entidades territoriales, cuando lo cierto es que tal deducción no podría derivarse de ninguno de los elementos que integran la norma acusada.

De esa hipótesis, erradamente extraída de la frase que se acusa, el demandante deriva los argumentos subsiguientes. Según estos, en cuanto los trabajadores en misión ostentan el rango de “servidores públicos transitorios”, la norma excluye a dichos “servidores públicos” de cumplir el reglamento de la entidad territorial; que los “cargos públicos” ocupados por dichos “servidores públicos transitorios” no tienen funciones detalladas en la Ley o el reglamento, con lo cual se vulnera lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta política, y que, en la misma medida, no es el gobernador o el alcalde el que ejerce la potestad nominadora respecto de estos “servidores públicos transitorios”, sino el gerente de la empresa de servicios temporales a la cual se encuentran vinculados, vulnerándose con ello los artículos 305 y 315 de la Carta.

Es claro entonces, después de todo lo dicho, que la norma sub exámene no contiene regla alguna de la cual pudiera deducirse que los empleados en misión de las empresas de servicios temporales, actuantes ante entidades estatales, se convierten, por ese servicio, en “servidores públicos transitorios”; pero también es claro que si dicha norma existiera, tal sería la preceptiva que debió haber demandado el actor, no el artículo 73 de la Ley 50 de 1990.

De lo anterior se deduce que la demanda no cumple con el requisito de explicar la coherencia

lógica o de la correspondencia jurídica que existe entre la norma y los reproches que contra ella se formulan. Esto imposibilita un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

## VII. DECISION

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

### R E S U E L V E

UNICO.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la expresión “o jurídica” contenida en el artículo 73 de la Ley 50 de 1990.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General