

Sentencia C-262/08

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6978

Actores: José Gabriel Restrepo García y John Jairo Vallejo Zuluaga

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil ocho (2008)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y los trámites 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, José Gabriel Restrepo García y John Jairo Vallejo Zuluaga, demandaron el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489 de 1998.

En el Auto de 11 de octubre de 2007 la Corte inadmitió la demanda de la referencia, por considerar que no exponía razones claras, ciertas, específicas pertinentes y suficientes, y se otorgaron 3 días para corregir su escrito, corrección que fue presentada por los accionantes el 19 de octubre de 2007.

Mediante Auto de 24 de octubre de 2007, luego de examinado el escrito de corrección, se admitió la demanda de la referencia.

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

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo con el aparte demandado en el presente proceso resaltado:

LEY 489 DE 1998

Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

(...)

Artículo 94. Asociación de las empresas industriales y comerciales del Estado. (...)

4. Régimen jurídico

El funcionamiento y en general el régimen jurídico de los actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros se sujetarán a las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria.

I. LA DEMANDA

Si bien los demandantes afirman que el numeral 4 (parcial) del artículo 94 de la Ley 489 de 1998 que establece que el “régimen jurídico de los actos, contratos, servidores” de las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado “se sujetarán a las disposiciones del derecho privado” vulnera el Preámbulo, y los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 25, 53, 83, 113, 122, 123, 124, 125, 133, 150, numeral 7, y 209, de la Constitución, su argumentación se centra, tanto en el escrito inicial como en el de corrección en la vulneración del derecho a la igualdad.

Así, señalan que se vulnera el Preámbulo, el estado social de derecho del artículo 1 y de los fines esenciales del estado, artículo 2 pues “se desconoce esa finalidad del Estado al expedir la norma cuestionada ya que el trabajo como garantía fundamental debe desarrollarse en condiciones de dignidad y de justicia, esa justicia busca que los contratos de trabajo firmados con los servidores públicos de las filiales de una empresa o de varias empresas industriales y comerciales del Estado se rijan por las normas que regulan a la entidad contratante según su capital, sea público o privado. (...) No se compagina con la finalidad de Estado garantista del trabajo y en especial con la dignidad de ese trabajo el que una filial trate a sus servidores como trabajadores particulares cuando los recursos para ese contrato se derivan del capital público, desconociendo con ello la naturaleza y el texto expreso de la Constitución que les da el nombre de servidores públicos y no de trabajadores particulares.”

Afirman igualmente los accionantes que las expresiones demandadas no promueven la prosperidad general ni garantizan la efectividad de los derechos fundamentales cuando a un

grupo de trabajadores se les aplica un régimen jurídico que no corresponde con la naturaleza de su función y del capital de la empresa en la que sirve.

A su vez, consideran que las expresiones demandadas vulneran los artículos 4, 5, 6 de la Constitución porque de los apartes demandados se deriva un trato diferenciado sin justificación al modificar el régimen aplicable a los servidores públicos que trabajan en empresas industriales y comerciales del Estado. “La primacía de los derechos inalienables es cuestionada cuando el legislador sin justificación razonada crea normas que dan origen a derechos diferentes y niega otros al aplicar regímenes jurídicos y contractuales distintos a los trabajadores de los entes que son estatales y que poseen una inversión de capital estatal idéntico, ese comportamiento genera una responsabilidad estatal de los servidores públicos congresistas por una extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Esa responsabilidad se traduce en la posibilidad de que se retire del ordenamiento jurídico la norma que extralimita las funciones y se restablezca el derecho de los trabajadores a ser tratados de manera igual.”

En cuanto a la vulneración de los artículos 25 y 53 de la Carta, los demandantes afirman que los apartes demandados “desconocen la especial protección del trabajo cuando se aplica el mismo régimen de derecho privado a realidades diametralmente distintas y a sujetos de la relación laboral realmente diferentes. Una es la realidad del servidor público frente a la administración y las entidades descentralizadas (filiales) y otra es la realidad del trabajador sometido al Código Sustantivo.”

En cuanto al desconocimiento de los artículos 113, 122, 123, 124, y 125 constitucionales, los demandantes sostienen que “la rama legislativa no cumple las funciones del Estado al expedir la Ley 489 parágrafo 4 del artículo 94 (sic), pues (...) no colabora armónicamente en la realización de los fines estatales, cuando desconoce la categoría de servidores públicos del artículo 124, es decir, la especialidad de su vínculo y de su régimen laboral, en el sentido de someterlos para su relación laboral al régimen privado.”

En relación con el desconocimiento de los artículos 133, 150, numeral 7 y 209 de la Carta, afirman los demandantes que los congresistas desconocen el postulado según el cual deben legislar consultado la justicia al expedir una norma como la cuestionada que ordena aplicar a sujetos distintos normas iguales.

Finalmente resaltan que la conclusión jurídica a la que debe arribar la Corte debe ser la misma de la sentencia C-671 de 1999, en donde se señaló que el régimen aplicable a las filiales de las empresas comerciales e industriales del estado.

I. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que lo declare

ajustado a la Carta. Los argumentos de su solicitud se resumen a continuación.

Resalta el accionante que pese a todas las disposiciones citadas como vulneradas por la disposición demandada, la cuestión demandada se circunscribe a que “es necesario que la Corte precise el régimen jurídico aplicable a los contratos laborales de los servidores filiales de las empresas industriales y comerciales del estado (...) donde el capital es igual o superior al 90%.”

Para el interviniente, el asunto planteado en la demanda ya fue resuelto en la sentencia C-691 de 2007 y cita ampliamente los considerandos de dicha sentencia, y solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en dicha providencia que declaró la exequibilidad del inciso primero y del numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489 de 1998, por los mismos cargos planteados por los accionantes.

1. Ministerio de la Protección Social

Consuelo García Tautiva, Jefe de la Oficina Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social, intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que se esté a lo resuelto en la sentencia C-691 de 2007.

1. Departamento Administrativo de la Función Pública

Camilo Escovar Plata actuando como apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a la Corte Constitucional que la norma demandada sea declarada exequible. Las razones de su solicitud se resumen a continuación.

En primer lugar el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública señala que a pesar de que el accionante señala que los apartes cuestionados desconocen el Preámbulo, y los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 25, 53, 83, 113, 122, 123, 124, 125, 133, 150, numeral 7, y 209, de la Constitución, no existe en realidad un cargo concreto, cierto, específico y pertinente, pues todos los cuestionamientos se refieren exclusivamente a un desconocimiento del derecho a la igualdad. Por lo tanto solicita que respecto de estos cargos, la Corte se declare inhibida.

En segundo lugar, en cuanto al desconocimiento del artículo 13 de la Carta, el interviniente sostiene que existe cosa juzgada constitucional, dado que en la sentencia C-691 de 2007 la Corte declaró exequible la misma disposición cuestionada en este proceso y en relación con un cargo similar. Por lo que solicita que la Corte se esté a lo resuelto en dicha sentencia.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No.4446 del 10 de diciembre de 2007, el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicitó a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia C-691 de 2007, debido a que considera que “en el presente caso se verifica el fenómeno de la cosa juzgada constitucional de que trata el artículo 243 de la Carta Política,

por cuanto hay identidad de la disposición demandada y de los cargos presentados.”

Señala el Procurador General de la Nación que el texto demandado en el presente proceso formaba parte del texto examinado por la Corte Constitucional en sentencia C-691 de 2007, que declaró exequible el inciso 1 del numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489 de 1998.

Adicionalmente, resalta que existe similitud de los cargos presentados en los dos casos. Así, en el proceso resuelto mediante sentencia C-691 de 2007, se solicitaba a la Corte Constitucional reiterar la jurisprudencia expresada en la Sentencia C-671 de 1999 y que se declarara que la norma cuestionada establecía una discriminación contra los servidores públicos vinculados a empresas industriales y comerciales del estado con capital estatal igual o superior al 90%, al aplicarle un régimen privado. En el asunto bajo estudio, los accionantes cuestionan la norma porque supuestamente establece un tratamiento discriminatorio y solicitan que se de aplicación a la doctrina de la sentencia C-671 de 1999. Por lo anterior, el Procurador solicita a la Corte Constitucional que se esté a lo resuelto en la sentencia C-691 de 2007.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

1. Problemas jurídicos

Para los demandantes, las expresiones demandadas que establecen que el régimen jurídico de los contratos de las empresas industriales y comerciales del estado, en especial de los contratos de trabajo, es el del derecho privado, resultan contrarios al artículo 13 de la Carta, porque establece un trato discriminatorio contra trabajadores vinculados a las filiales de las empresas industriales y comerciales del estado con capital estatal igual o superior al 90%, al someterlos al Código Sustantivo del Trabajo y no al régimen de los trabajadores oficiales sometidos al régimen especial previsto para ellos.

Para los intervinientes y el Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-691 de 2007 por presentarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Por lo anterior, la Corte Constitucional debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Resulta contrario al derecho a la igualdad (artículo 13 CP) de los trabajadores vinculados a las filiales de las empresas industriales y comerciales del estado con capital estatal igual o superior al 90%, someterlos al régimen laboral previsto en el Código Sustantivo del Trabajo y no al

régimen especial de los trabajadores oficiales?

Antes de resolver de fondo la cuestión planteada, es preciso examinar si se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo han señalado los intervinientes y el Procurador General de la Nación.

1. Cosa juzgada constitucional

Tal como lo señalaron el Procurador General de la Nación y los intervinientes, respecto de la norma acusada por los actores en el proceso de la referencia ha operado la cosa juzgada constitucional. En efecto, en la sentencia C-691 de 2007, MP: Clara Inés Vargas Hernández¹ la Corte Constitucional resolvió la cuestión planteada en el presente proceso. En esa oportunidad la Corte decidió lo siguiente:

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados en la presente sentencia, el inciso 1º y el numeral 4º del artículo 94 de la Ley 489 de 1998, en el entendido que se rigen por éstas disposiciones, sin perjuicio de aspectos regulados con carácter especial por otras disposiciones constitucionales y legales.

Constata la Corte que en la sentencia C-691 de 2007, esta Corporación circunscribió los efectos del fallo a los cargos analizados en esa oportunidad y por lo tanto, se está ante una cosa juzgada constitucional relativa. Por ello, para que opere el fenómeno de la cosa juzgada debe existir coincidencia entre los cargos planteados en la demanda y los ya resueltos por la Corte Constitucional en la sentencia.

Observa la Corte que en el asunto bajo examen, en efecto, existe una coincidencia entre los cargos analizados en la sentencia C-691 de 2007 y los planteados por los accionantes. En esa oportunidad, tal como ocurre en la demanda bajo estudio, la Corte examinó si a la luz de lo que establecía el artículo 13 Superior, se discriminaba a los trabajadores de las empresas filiales por aplicarles el régimen de personal propio de las empresas privadas. La Corte precisó el problema jurídico planteado en esa ocasión de la siguiente forma:

“Para los accionantes el inciso 1 y numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489 de 1998 (2), vulneran los artículos 13, 123, 150-7, 209, 210, 300-7 y 313-6 de la Constitución, ya que por el hecho de asociarse y/o crear filiales las empresas industriales y comerciales del Estado cuyos recursos son completamente estatales, no puede implicar en cuanto al régimen jurídico que se rijan en un todo en cuanto a sus actos, contratos y calidad de los empleados que allí laboran por las disposiciones del derecho privado o del Código de Comercio. Pretenden así la inexecutable de la norma parcialmente acusada o en su defecto la exequibilidad condicionada en los términos de la sentencia C-671 de 1992”.

En relación con este cargo, la Corte Constitucional señaló lo siguiente en la sentencia C-691 de 2007:

En conclusión, de conformidad con la Constitución las empresas industriales y comerciales del Estado (i) son entidades descentralizadas por servicios; (ii) forman parte de la rama ejecutiva; (iii) en el orden nacional sólo pueden ser creadas por ley o con autorización de ésta

y en el territorial sólo pueden ser creadas por asambleas y concejos; (iv) deben tener fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa; (v) le corresponde al legislador establecer su régimen jurídico y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes; (vi) sus empleados y trabajadores son servidores públicos; (vii) están sometidas a control fiscal y a la normatividad propia de contabilidad general de la Nación.

De conformidad con la ley, las empresas industriales y comerciales del Estado (i) son organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley; (ii) deben tener personería jurídica y autonomía administrativa y financiera conforme a los actos que las rigen; (iii) deben tener capital independiente, constituido totalmente por fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución; (iv) en el acto de creación debe definirse su vinculación a un ministerio o un departamento administrativo; (v) en el cumplimiento de sus actividades se ceñirán a la ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; (vi) gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales según el caso, pero no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas; (vii) su dirección estará a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente o Presidente agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y será el representante legal de la correspondiente entidad; (viii) los actos que expidan para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado; (ix) los contratos que celebren se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales, con excepción de aquellos que celebren las empresas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados.

De conformidad con la jurisprudencia de esta corporación, las empresas industriales y comerciales del Estado (i) son entidades de naturaleza jurídica pública, aunque por su objeto algunos de sus actos se rigen por el derecho privado; (ii) debe aplicarse el régimen especial de derecho público -administrativo en los supuestos en que se involucren garantías institucionales de derecho público o reservas de administración pública, que son aquellos en los que no es posible aplicar el derecho privado como la realización de actividades de política pública o de actividades ejecutivas de policía o de fomento; (iii) debe aplicarse el régimen de derecho privado para las actividades que tienen que desarrollarse bajo éste régimen, como aquellas de gestión económica o de producción de bienes que se desarrollan en competencia con particulares; (iv) en las zonas de incertidumbre el legislador y aún el Gobierno podrían determinar el régimen jurídico aplicable sin enervar las finalidades propias definidas por la Constitución ni evadir requerimientos ni controles constitucionales; (v) para su evaluación debe tenerse en cuenta las características identificadoras de cada una de las empresas, pues no es la misma tratándose de empresas económicas industriales y comerciales de propiedad del Estado que actúan en competencia o en monopolio, o si se trata de entidades encargadas de la prestación de un servicio público, o de agencias y entidades titulares de funciones administrativas propiamente tales; (vi) sus empleados y trabajadores son trabajadores oficiales salvo en los cargos de dirección y confianza en los cuales se tiene la calidad de

empleado público y son de libre nombramiento y remoción.

(...)

9. En relación con el carácter de las personas que en ellas laboran, debe recordarse que la Constitución permite al legislador establecer el régimen de personal de las entidades descentralizadas por servicios (arts. 210 y 150-23). De suerte que el legislador dispone de un margen de configuración para determinar la forma de vinculación jurídica de quienes pertenezcan a la estructura de la administración, que atenderá a la naturaleza y régimen de cada entidad³ conforme a los parámetros constitucionales. Mandato constitucional que debe interpretarse en conjunción con el artículo 123 de la Carta, que otorga el carácter de servidores públicos a los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de entidades descentralizadas por servicios.

De tal manera, que cuando el inciso primero del artículo 94 de la Ley 489 de 1998 dispone que las empresas y sociedades que se creen con la participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales, se someten a lo dispuesto en los actos de creación, es allí donde corresponde, de conformidad con los lineamientos señalados por el legislador, señalar el régimen de los servidores de éstas empresas y sociedades. Además, así como en materia de contratación, el régimen de los servidores de estas sociedades puede encontrarse consagrado en otras disposiciones de orden legal sobre las cuales no corresponde en esta ocasión ningún pronunciamiento.

Y, respecto de las filiales, el que se señale, que será el de derecho privado, no contraría la Constitución, pues además de que el legislador tiene potestad de configuración para establecerlo, el régimen de derecho privado previsto en la norma acusada es acorde con las sociedades que se rigen por el derecho privado y que no pueden regirse exclusivamente por el derecho público en cuanto a su finalidad exclusiva industrial o comercial y especialmente si en ella concurren recursos particulares. En efecto, ello obedece a la necesidad de dotarlas de la versatilidad y capacidad de acción inmediata que les permita competir en igualdad de condiciones con particulares.

10. Por todo lo expuesto, debe concluirse que las normas acusadas se ajustan a la Constitución. Sin embargo, como pueden ser interpretadas en el sentido de que el régimen de derecho privado a que están sometidas las sociedades y filiales a que se refiere el art. 94 de la Ley 489 de 1998, no atiende lo previsto en la Constitución de manera especial para las entidades descentralizadas, u otras normas de orden legal que rigen aspectos puntuales y específicos de estas, es preciso condicionar su exequibilidad, por los cargos examinados en esta sentencia, en el entendido que se rigen por éstas disposiciones, sin perjuicio de aspectos regulados con carácter especial por otras disposiciones constitucionales y legales.

Condicionamiento que atiende la inquietud del Procurador General de la Nación, que al rendir el concepto respectivo consideró que las normas se ajustan a la Constitución, “sin perjuicio de que en todo caso, el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”.

Por lo anterior, dado que existe coincidencia entre los cargos analizados por la Corte Constitucional en la sentencia C-691 de 2007 y los planteados por los accionantes en la demanda, se estará a lo resuelto en la sentencia C-691 de 2007.

Advierte la Corte que en la demanda se alude a normas constitucionales y se efectúan afirmaciones que podrían eventualmente ser interpretadas como el inicio de la formulación de argumentos sobre aspectos distintos a los ya juzgados por la Corte. Respecto de ellos procede inhibirse puesto que no cumplen los requisitos mínimos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia para emitir un pronunciamiento de mérito. Así se expresará en la parte resolutive.

I. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- EstARSE a lo resuelto en la sentencia que declaró “EXEQUIBLES, por los cargos examinados en la presente sentencia, el inciso 1º y el numeral 4º del artículo 94 de la Ley 489 de 1998, en el entendido que se rigen por éstas disposiciones, sin perjuicio de aspectos regulados con carácter especial por otras disposiciones constitucionales y legales.”

SEGUNDO.- INHIBIRSE de pronunciarse de mérito sobre las afirmaciones relativas a aspectos distintos a los cargos que ya habían sido examinados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Con salvamento de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería.

2 En esta sentencia la Corte resolvió sobre la constitucionalidad del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que refiere a la asociación entre entidades públicas, que fue declarado exequible “bajo el entendido de que ‘las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género’, sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”.

3 Sentencia C-314 de 2004.