

Sentencia C-283/02

CARRERA ADMINISTRATIVA DE SERVIDOR PUBLICO-Excepciones a regla general/CARRERA ADMINISTRATIVA DE SERVIDOR PUBLICO-Excepción para trabajadores oficiales

EMPLEOS EN ORGANOS Y ENTIDADES DEL ESTADO-Ejercicio mediante contrato de trabajo/FORMAS DE VINCULACION LABORAL-Sujeción a condiciones dependiendo del régimen jurídico aplicable

EMPLEOS EN ORGANOS Y ENTIDADES DEL ESTADO-Regulación legislativa de ejercicio

SERVIDOR PUBLICO EN EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Prestación de servicios por trabajadores oficiales/SERVIDOR PUBLICO EN SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA-Prestación de servicios por trabajadores oficiales

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

Sala Plena

Referencia: expediente D-3729

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 3135 de 1968, artículo 5°, inciso segundo; Decreto-ley 1222 de 1986, artículo 233, inciso segundo, artículo 304, inciso segundo; Decreto-ley 1333 de 1986, artículo 292, inciso segundo.

Demandantes: Julio César García Ramírez, José Domingo Ramírez Gómez y Marcel de J. Díaz Lara

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, los ciudadanos Julio César García Ramírez, José Domingo Ramírez Gómez y Marcel de J. Díaz Lara, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 3135 de 1968, artículo 5°, inciso segundo; Decreto-ley 1222 de 1986, artículo 233, inciso segundo y 304, inciso segundo; Decreto-ley 1333 de 1986, artículo 292, inciso segundo.

Por auto de 21 de septiembre del año 2001, el magistrado sustanciador rechazó la demanda presentada en relación con el aparte del inciso segundo del artículo 5° del Decreto-ley 3135 de 1968 que dice “sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos” por existir sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, admitió la demanda en relación con las demás normas demandadas y en consecuencia ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la misma, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

I. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales No. 32.689 de enero 20 de 1969 y 37.466 de junio 6 de 1986. Se subraya lo acusado.

Decreto-ley 3135 de 1968

(enero 20)

“DECRETA:

“Artículo 5°. (...)Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores Oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán que actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”.

Decreto-ley 1222 de 1986

(junio 6)

“DECRETA:

“Artículo 233. (...)Quienes presten sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán que actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”

Artículo 304. (...)Quienes presten sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán que actividades de dirección y confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Decreto-ley 1333 de 1986

(junio 6)

“DECRETA.

Artículo 292. (...)Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación oficial mayoritaria son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán que actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”.

I. DEMANDA

Los ciudadanos demandantes, consideran que las disposiciones acusadas violan los artículos 13, 25 y 125 de la Constitución Política.

Consideran que a la luz de la nueva Constitución Política, la provisión de los cargos y empleos en todos los órganos y entidades del Estado son de carrera administrativa, como lo dispone el artículo 125 superior. Por ello, las normas demandadas en la medida que autorizan la existencia de la categoría de trabajadores oficiales en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y en las Sociedades de Economía Mixta del nivel nacional, departamental o municipal, resultan contrarias al precepto constitucional mencionado.

Expresan que la clasificación de los empleos en la Constitución de 1991, difiere de la que realizaba la Carta anterior, por lo tanto, la aplicación de normas que establecen que los servidores públicos que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y en las Sociedades de Economía Mixta, consagran una clara incompatibilidad con los derechos a la igualdad de los demás servidores públicos, a la protección de su derecho al trabajo y al acceso por méritos que contempla la actual Constitución Política.

I. INTERVENCIONES

Dentro del término concedido a los ciudadanos con el fin de que intervengan en el proceso que ahora se estudia por la Corte, bien sea en defensa o en contra de la constitucionalidad de las normas demandadas, no se presentó ningún escrito.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas. Manifiesta que una lectura cuidadosa del artículo 125 de la Carta permite inferir que no se conculca el derecho a la igualdad pues, es la propia Constitución la que distingue a los trabajadores oficiales de las demás personas al servicio del Estado, excepcionándolas de la aplicación del régimen de carrera administrativa.

Expresa también el Ministerio Público, que el hecho de ser considerado trabajador oficial no vulnera el derecho al trabajo, porque esa modalidad de vinculación solo constituye una de las posibilidades de acceder a los cargos en las entidades en las cuales el Estado contribuye con su participación económica a la formación de la empresa.

En efecto, señala el Procurador que es a través de las personas jurídicas de derecho público que se realiza la función puramente administrativa, para cuyo efecto el Constituyente consagró la regla general de que los empleos públicos son de carrera, pero añade que igualmente estableció que para la prestación de ciertos servicios se ha concebido la posibilidad de que el Estado participe con los particulares en la explotación de ciertos bienes económicos, caso en el cual se da la posibilidad, en aras de la dinamización de las empresas prestadoras de servicios, de que los servidores públicos se vinculen bien mediante el concurso de méritos, ya por vinculación de personal especializado a través de la celebración de contrato de trabajo, encontrándose ambas modalidades de vinculación amparadas constitucional y legalmente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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.

2. El asunto sometido a examen

2.1. Para los ciudadanos demandantes las disposiciones acusadas, al establecer que los servidores públicos vinculados a las empresas industriales y comerciales del Estado o a las sociedades de economía mixta, ya sea del nivel nacional (Decreto-ley 3135/68), departamental (Decreto-ley 1222/86), o municipal (Decreto-ley 1333/86), sean trabajadores oficiales, viola claramente la Constitución Política pues, la voluntad del Constituyente de 1991 fue que solamente el mérito fuera el elemento tenido en cuenta al momento de proveer cargos en la Rama Ejecutiva del Poder Público.

2.2. Considera la Corte que no le asiste razón a los ciudadanos demandantes en relación con los cargos formulados respecto de los decretos-leyes anteriormente citados. El artículo 123 superior dispone que son “servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento...”.

Por su parte, el artículo 125 del Estatuto Fundamental, establece que la regla general en la administración pública es que los empleos en los órganos y entidades del Estado, son de carrera. No obstante, la misma disposición constitucional, contempla las excepciones a dicha regla, como son los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Como se observa, es la propia Constitución la que consagró unas excepciones a la regla general de la carrera administrativa de los servidores públicos, que para el caso que nos ocupa es la de los trabajadores oficiales, excepción ésta que por lo demás, ha sido objeto de varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, que se comparten plenamente y ahora se reiteran.

Dijo esta Corporación en sentencia C-484 de 1995, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz, lo siguiente:

“[a]hora bien, la doctrina nacional y la jurisprudencia de las altas corporaciones de justicia, siguiendo las conocidas pautas del derecho administrativo, ha dicho que los actos de gestión y de atención de servicios públicos por entidades descentralizadas por servicios, que asumen la forma de empresas industriales y comerciales deben ser atendidos por personal vinculado por otra modalidad que se corresponda con la figura empresarial y económica de la gestión, y por ello es preciso vincular a los servidores públicos por contrato de trabajo y establecer un régimen jurídico específico de garantías prestacionales mínimas, que puede ser objeto de negociación y arreglo entre la entidad y el personal. Este es el sentido preciso que se desprende de las restantes partes no acusadas del artículo 5 del decreto 3135 de 1968.

Esta situación es evidente a lo largo de todo el texto de la nueva Carta Política, no sólo desde

el punto de vista de las razones funcionales sino desde el punto de vista orgánico y técnico; obviamente, este panorama es idéntico al que se podía observar bajo la vigencia de la Carta Política de 1886, lo cual en su momento obligó al legislador a emplear algunos criterios generales de carácter orgánico como la regla, y otros de orden funcional como la excepción, haciendo depender la diferencia entre empleados públicos y trabajadores oficiales de la clase de entidad a la que se puede vincular el servidor público, y de algunos elementos relacionados con el tipo de actividad que se debía cumplir en cada caso.

(...)

En dicha reflexión se encuentra la idea, según la cual, no se hace necesario y por el contrario es extraño a toda lógica de eficiencia, racionalidad, celeridad y oportunidad, provocar toda la actuación del legislador para crear un cargo en una empresa industrial o comercial o para definir que tipo de actividad se debe desarrollar por cada servidor público o para precisar si una u otra actividad debe desempeñarse por personal vinculado por nombramiento a una situación legal y reglamentaria y en carrera administrativa o por contrato de trabajo y en últimas para definir y clasificar todos y cada uno de los cargos dentro de los cuadros de la función pública; precisamente, este es el caso del artículo 5° del Decreto 3135 de 1968, que nuevamente se demanda como contrario a la Constitución en el que el legislador extraordinario de la época empleó los dos criterios de diferenciación para encuadrar con precisión a los servidores públicos vinculados a las distintas entidades de la Administración, al establecer las dos reglas generales de clasificación de los mismos, empleando de una parte, un criterio orgánico relacionado con el tipo de entidad y con la naturaleza del servicio a prestar por ella y al dar la oportunidad racional y razonable de aplicar, por excepción y como criterio complementario, un elemento relacionado con la específica función que se debe cumplir por el servidor en cada caso.

(...)

por lo anterior y de conformidad con las competencias que aparecen en la Carta, corresponde a la ley la regulación de los servicios públicos, fijar las distintas categorías de los empleos y establecer con detalle las funciones de los empleos públicos que deben aparecer en cada caso en la respectiva planta; en este sentido también es claro que según la Constitución de 1991, los trabajadores oficiales no pueden ser incorporados, en dicha

situación en carrera alguna...” (negritas fuera de texto).

Esta doctrina constitucional fue reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia C-579 de 1996, Magistrado Ponente, Hernando Herrera Vergara, en la cual además se señaló que “[n]o hay duda, pues, de que al asumir el organismo oficial la forma de empresa industrial y comercial del Estado, los actos y funciones inherentes a la atención de los servicios públicos del mismo, deben ser realizados, por regla general, por trabajadores vinculados por contrato de trabajo, con las prerrogativas laborales elevadas a canon constitucional en la Carta Fundamental de 1991, que garantizan el derecho de negociación colectiva, con las excepciones que señale la ley”.¹

Así las cosas, no se presenta a juicio de la Corte, la aludida vulneración del artículo 125 de la Carta, pues es precisamente esa disposición la que establece como una excepción a la regla general de carrera administrativa, que los empleos en los órganos y entidades del Estado puedan ser ejercidos por personas vinculadas mediante contrato de trabajo, sin que se pueda predicar que dicha forma de vinculación viola el artículo 13 superior, como quiera que cada una de las formas de vinculación, ya sea por concurso de méritos, bien por contrato de trabajo, se encuentra sujeta a sus propias modalidades y condiciones, dependiendo del régimen jurídico aplicable de conformidad con lo que al efecto establezca la ley, en cumplimiento del mandato contenido en el inciso tercero del artículo 123 y 150-23 de la Constitución, según el cual corresponde al legislador la facultad de expedir leyes que regulen el ejercicio de las funciones públicas, y determinar como se ejercen los empleos en los órganos y entidades del Estado.

Adicionalmente, obsérvese que el inciso segundo del artículo 210 de la Carta, dispone que la ley establecerá el régimen de las entidades descentralizadas, lo que significa que en las normas contenidas en los decretos-leyes aludidos, puede el legislador establecer que “son trabajadores oficiales” las personas que presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, departamental y municipal, en las sociedades de economía mixta departamentales, y en las de la misma naturaleza municipales con participación oficial mayoritaria, como quiera que ese es un asunto propio del régimen de tales entidades.

Tampoco vulnera el artículo 25 de la Constitución Política, el hecho de que los servidores

públicos vinculados a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, tanto del orden nacional, departamental o municipal, sean trabajadores oficiales, pues si bien es cierto como se señaló en el párrafo precedente, al legislador le corresponde regular el ejercicio de las funciones públicas de los trabajadores oficiales, no lo es menos, que el artículo 53 de la Constitución Política consagra y define unos principios mínimos a los cuales debe sujetar su función legislativa, como son: igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, entre otros.

Considera entonces la Corte, que las expresiones de los artículos 5°, inciso segundo, del Decreto-ley 3135 de 1968; 233, inciso segundo y 304, inciso segundo del Decreto-ley 1222 de 1986 y 292, inciso segundo, del Decreto-ley 1333 de 1986, en cuanto hace relación a que las personas que presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta, bien sea del orden nacional, departamental o municipal, son trabajadores oficiales, serán declaradas exequibles por no contrariar normas de la Constitución Política.

2.3. Ahora bien, analizadas las expresiones contenidas en la primera parte de las normas demandadas, que se refieren a que quienes presten servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta, son trabajadores oficiales, que a juicio de la Corte resultan exequibles, procede el pronunciamiento sobre el resto de las expresiones contenidas en las disposiciones demandadas.

2.3.1. En el auto admisorio de la demanda que ahora ocupa la atención de la Corte, se rechazó la demanda en relación con la expresión “sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”, contenida en la segunda parte del inciso segundo del artículo 5° del Decreto-ley 3135 de 1968, por haber operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, por cuanto dicha expresión fue declarada exequible en sentencia C-484 de 1995.

La misma expresión se encuentra contenida en el inciso segundo de los artículos 233 y 304 del Decreto-ley 1222 de 1986 y en el artículo 292, inciso segundo del Decreto-ley 1333 de

1986. No obstante, en aras de garantizar el derecho de los ciudadanos contenido en el artículo 241-4 superior, la demanda contra esas disposiciones fue admitida en su totalidad, pues, si bien es cierto obedecen al mismo contenido normativo del inciso segundo del artículo 5° del Decreto-ley 3135 de 1968, esas normas se refieren a empresas industriales y comerciales del Estado y a sociedades de economía mixta del orden departamental y municipal, para cuyo estudio frente a la Constitución se pueden exponer razones diversas de las que sirvieron de fundamento a la Corte para declarar exequible la misma expresión pero en relación con empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional.

Sin embargo, los demandantes nada exponen en la demanda sobre la expresión “[n]o obstante los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”, contenida en el inciso segundo de los artículos 233 y 304 del Decreto-ley 1222 de 1986; ni sobre la expresión “[s]in embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”, contenida en el inciso segundo del artículo 292 del Decreto-ley 1333 de 1986. No se exponen cargos contra esas expresiones, no se hace la más mínima referencia a ellas, lo que sustrae a la Corte Constitucional de la competencia de pronunciarse de fondo, pues, como se sabe, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto-ley 2067 de 1991, la formulación de un cargo de constitucionalidad es un requisito sustancial para que pueda la Corte adentrarse en el análisis de constitucionalidad de una norma. Así, la ausencia de un cargo concreto hace inepta la demanda y conlleva a que la decisión sea inhibitoria.

VII. 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 : Declarar EXEQUIBLES las expresiones “Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales” , contenida en

el inciso segundo del artículo 5° del Decreto-ley 3135 de 1968; “Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales son trabajadores oficiales”, contenida en el inciso segundo de los artículos 233 y 304 del Decreto-ley 1222 de 1986; “Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales”, contenida en el inciso segundo del artículo 292 del Decreto-ley 1333 de 1986.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, no firma la presente sentencia por

cuanto se encuentra en permiso, el cual fue debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. C-003/98. MP Vladimiro Naranjo Mesa