

C-318-96

Sentencia C-318/96

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Diferenciación de regímenes laborales

La diferenciación planteada es justificada pues la finalidad que persigue es la adecuada prestación de los servicios públicos tanto por entidades públicas como por entidades privadas. Como se busca la participación de esas clases de empresas, el legislador reguló el régimen laboral de los trabajadores de tales entidades diferenciando el tratamiento a fin de reconocer las diferencias existentes en las clases de empresas citadas. En efecto, las causas, objetivos, estructura y gestión de una empresa del Estado no corresponden con exactitud a las de una empresa de carácter privado o en la que participe parcialmente capital de los particulares.

Referencia: Demanda No. D-1123

Norma acusada: Artículo 41 de la Ley 142 de 1994.

Actor: Alejandro Bañol Betancur.

Tema:

Servicios públicos domiciliarios y derechos de los trabajadores.

Magistrado Ponente:

Santa Fe de Bogotá, dieciocho (18) de julio mil novecientos noventa y seis (1996).

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Alejandro Bañol Betancur presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 142 de 1994, a la cual le fue asignada el número D-1123. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. TEXTO ACUSADO.

El artículo 41 de la Ley 142 de 1994 es del siguiente tenor:

ARTICULO 41. Aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. Las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas, tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esta ley. Las personas que presten sus servicios a aquellas empresas que a partir de la vigencia de esta ley se acojan a lo establecido en el parágrafo del artículo 17, se regirán por las normas establecidas en el inciso primero del artículo 5º del Decreto-ley 3135 de 1968.

III. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.

El ciudadano Alejandro Bañol Betancur considera que la norma demandada viola los artículos 25, 38 y 39 de la Carta.

El ciudadano Bañol Betancur, centrándose en la frase “en el inciso primero” contenida en el artículo demandado, manifiesta que el mandato ínsito en las palabras citadas coloca en calidad de empleado público al servidor de una empresa industrial y comercial del Estado que preste un servicio público domiciliario, cuando la categoría laboral que detenta el servidor de todas las demás empresas industriales y comerciales estatales es la de trabajador oficial. A juicio del actor, la imposición de la restricción laboral que implica la

calidad de empleado público, no puede afectar los derechos laborales adquiridos por los trabajadores, a través de sus organizaciones y convenciones colectivas.

Por lo anterior, considera el actor que el artículo 41 de la mencionada ley 142 de 1994 transgrede el artículo 25 de la Carta Política, “al no estar garantizando el derecho fundamental de la especial protección del Estado. Pues, el cambio de estructura empresarial, que se ha venido realizando en las entidades de servicios públicos, deja a los trabajadores en condiciones no dignas e injustas, frente a los despidos realizados y el acceso a un nuevo empleo”.

Finalmente, el demandante sostiene que también se violan los artículos 38 y 39 de la Carta Política “al desconocer el derecho a la libre asociación de las distintas actividades que las personas realizan en la sociedad, en concordancia con el justo derecho que proviene de la constitución de los sindicatos y asociaciones”, pues, la norma acusada elimina “las organizaciones de trabajadores, pensionados, jubilados, sin que haya motivo de orden constitucional que lo permita”.

IV. INTERVENCION DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS.

El ciudadano Jose Fernández Castro Caycedo, Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

El interveniente, en primer término, trae a colación un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que se refiere a la frase “en el inciso primero” contenida en la disposición demandada. El mencionado concepto señala que al redactar la norma se incurrió en una equivocación al citar como régimen laboral aplicable al servidor de una empresa industrial y comercial del Estado que preste un servicio público domiciliario, el previsto por el inciso primero del artículo 5º del decreto 3135 de 1968 cuando lo pertinente era invocar el inciso segundo. A partir de lo anterior, el interveniente fija su posición explicando que “discrepa del concepto de la Honorable Corporación, con fundamento en la premisa de que el Legislador es sabio, lo cual excluye, ab initio, la posibilidad de considerar que éste se haya equivocado en la expedición de una disposición”. Además, según su

criterio, este régimen por virtud del artículo 186 de la ley de servicios públicos domiciliarios, por su carácter de especialidad, preferencialidad y posterioridad, rompe con los principios de los Decretos Nos. 1050, 3130 y 3135 de 1968, que configuraron la reforma administrativa del mismo año.

Añade el interviniente que el Legislador optó por que el interés general prime sobre el interés particular de las organizaciones sindicales y esta prevalencia del interés general se justifica, según el interviniente, por el carácter esencial de los servicios públicos domiciliarios. Afirma el ciudadano Castro Caycedo que “en este sentido es equívoco el argumento presentado por el actor, en la medida en que el principio de la igualdad debe ser analizado no en forma absoluta, como se plantea en la demanda, sino dentro de los límites y parámetros de razonabilidad de la norma, mirando cada caso en concreto”.

Finalmente, el ciudadano Castro Caycedo manifiesta que:

... la naturaleza jurídica de la ESP -empresa de servicios públicos-, modifica el régimen de las entidades que produjo la anterior reforma, así como la clasificación que ésta hizo de los servidores de las entidades públicas en trabajadores oficiales y empleados públicos, con lo cual el Legislador efectivamente introdujo modificaciones a este régimen al autorizar que las empresas prestadoras de servicios públicos se regulen por un esquema de sociedades por acciones, sociedades de economía mixta, o excepcionalmente, empresas industriales y comerciales del Estado, y en el caso de que sean de carácter oficial, es decir, aquellas de la última naturaleza jurídica mencionada determine su régimen laboral con la categoría de empleados públicos, sin que con ello se ocasione, bajo ninguna circunstancia, motivo alguno de inconstitucionalidad que vulnere la Carta.

La noción de entidad pública tiene actualmente una categoría que perdió las características originales emanadas de la reforma administrativa de 1968, frente a la LSPD -ley de servicios públicos domiciliarios-, como consecuencia del régimen especial de éstos servicios y de la transformación o reconversión empresarial a que se refiere el Artículo 180 de la LSPD (Cfr. Transformación de Empresas), con lo cual las estructuras creadas en 1968 sufrieron una mutación de carácter legal.

Las razones que aduce el demandante son de conveniencia mas no de constitucionalidad y tienen su explicación en la confusión en que ha incurrido por la opinión emitida por el H.

Consejo de Estado y que el actor argumenta como fundamento básico de su acusación.

V. INTERVENCION CIUDADANA.

La ciudadana Adriana Chaves Ramos interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la constitucionalidad de la norma acusada, reproduciendo el escrito del ciudadano Jose Fernández Castro Caycedo, antes aludido.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Viceprocurador General de la Nación rinde el concepto de rigor, dado que le fue aceptado impedimento al Procurador General de la Nación. En el citado concepto se solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 41 de la Ley 142 de 1994, en lo acusado, con fundamento en los siguientes argumentos:

La Vista Fiscal considera que, no obstante el actor acusar la totalidad del artículo 41, el eje argumentativo de su impugnación se dirige contra la preceptiva final del mismo.

El Ministerio Público manifiesta que las categorías laborales de empleado público y trabajador oficial no son inalterables por el legislador, pues carecen de carácter constitucional para impedir al Congreso, en eventos debidamente justificados, separarse de ellas.

A juicio del Viceprocurador es necesario partir de la naturaleza del servicio prestado por la entidad a la cual se encuentra vinculado el servidor. En ese sentido, señala que la Ley acusada señaló, en su artículo 4º, que los servicios públicos domiciliarios son esenciales. Así las cosas, tales servicios “están destinados a satisfacer necesidades vitales o indispensables para la vida de la comunidad”. Es por ello, que toda regulación en relación con éstos debe asegurar con rango preminente los derechos de los usuarios y habitantes en general.

Manifiesta el Viceprocurador, que la ley 142 de 1994 se enmarca en una nueva tendencia normativa que busca asegurar en condiciones constitucionalmente detalladas, la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por tanto, la preceptiva acusada no obedeció a yerro del legislador. Agrega el Ministerio Público que la excepción demandada surge cuando:

... se abandona el esquema del establecimiento público y autoriza la prestación del Servicio Público Domiciliario por empresas industriales y comerciales del Estado, para que éste

compita en idéntico régimen con los de los particulares. Sólo que la ley a los trabajadores de estas empresas los encaja como empleados públicos. Aquéllos y éstos en cuanto prestan sus servicios en empresas cuyo objetivo es esencial para el Estado y la comunidad, los servicios públicos domiciliarios, su prestación exige continuidad y por ello, en el estado actual de la sociedad no pueden ser interrumpidos, razón que permite negarles el derecho de la huelga.

Por consiguiente, la razonabilidad de la excepción aludida, en torno a la supuesta violación al principio de igualdad, eje central del debate propuesto en la demanda, debe efectuarse a la luz de la finalidad perseguida por la norma, que sin duda alguna es fiel reflejo de las orientaciones constitucionales para los servicios públicos ya reseñadas, que no obstante su variable con el proceso de descentralización por colaboración, no implica de manera alguna que el Estado se haya despojado de su tarea de control en la materia.

La Vista Fiscal señala que al sopesar dos clases de derechos, el interés público de un lado, y por el otro, el interés que se deduciría de un tratamiento laboral particular -el de los trabajadores oficiales-, necesariamente conduce a deducir, teniendo en consideración la naturaleza esencial del servicio público, el cual demanda constitucionalmente una cobertura, eficiencia y calidad especiales, que el segundo deba adecuarse al primero, precisamente para garantizar su plena efectividad. Concluye, entonces, el Viceprocurador que:

... en razón de las características propias del régimen de servicios públicos domiciliarios, es totalmente viable la consagración de un régimen laboral particular para los trabajadores de las empresas de servicios públicos domiciliarios que se constituyen como empresas industriales y comerciales del Estado en su nivel central o descentralizado nacional o territorial; por ende, no se aprecia violación de lo regulado en el artículo 41, parte acusada, al principio de igualdad y menos aún al derecho a un trabajo en condiciones dignas o justas, pues la condición de empleado público en ninguna forma desconoce tales derechos, aunque como tales no puedan hacer huelgas o cesar de alguna forma sus obligaciones para con la comunidad y la empresa prestataria del servicio.

VI. FUNDAMENTO JURIDICO.

Competencia y cosa juzgada.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para

conocer de la constitucionalidad de los artículos acusados de la Ley 201 de 1995, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma que hace parte de una ley.

Es de mérito anotar que la presente demanda fue admitida el día 7 de noviembre de 1995. Más tarde, una parte del texto legal acusado, específicamente, la locución “inciso primero del”, contenida en el artículo 41 de la Ley 142 de 1994, fue objeto de un pronunciamiento por la Corte Constitucional. En efecto, en la Sentencia C-253/96, la Corte Constitucional declaró inexequible la frase en comento.

Así, en este proceso nos encontramos en presencia de una demanda contra una norma que ya ha sido parcialmente estudiada por la Corte Constitucional, presentándose la figura de la cosa juzgada constitucional, tal como la estatuye el artículo 243 de la Carta, de suerte que se estará a lo resuelto en la sentencia precitada, en cuanto a las palabras “inciso primero del”, las cuales se encuentran en la disposición acusada.

Tema a tratar

2- A pesar de acusar la totalidad del artículo 41 de la Ley 142 de 1994, el actor radica el eje argumentativo de su impugnación, únicamente, sobre la frase “inciso primero del” contenida en la norma ya citada. Como se señaló anteriormente, la Corte Constitucional declaró inexequible tal locución, con lo cual, la parte final del artículo acusado establece una situación jurídica diferente. Lo anterior, aunado a la acusación total del artículo 41 citado, obliga a la Corte a asumir el control de constitucionalidad de toda la disposición demandada. Así, esta corte abordará el tema de la razonabilidad de la distinción laboral preceptuada en el artículo 41 de la Ley 142 de 1994.

Razonabilidad de la distinción en la aplicación de diferentes régimenes laborales en las empresas de servicios públicos.

3- La distinción laboral en comento tiene como causa principal la naturaleza jurídica de la entidad que presta el servicio público, a la cual está vinculado el trabajador. En efecto, de la lectura de la norma acusada se aprecia que la distinción laboral acusada se presenta con el servidor de una empresa industrial y comercial del Estado que preste un servicio público domiciliario, en relación con la uniformidad en el tratamiento laboral del empleado de una empresa privada o de economía mixta que suministre el mismo servicio ya anotado.

4- Esta Corporación ha establecido en varias decisiones que para que una diferenciación no se traduzca en una discriminación es necesario que la distinción entre los supuestos de hecho establecida por el legislador y a la cual éste atribuye determinadas consecuencias jurídicas tenga una justificación constitucional y razonable desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la ley. Esto significa que la ley debe perseguir una finalidad legítima, y que la clasificación establecida por el legislador debe ser un medio adecuado y proporcional para alcanzar tal fin.

5- En el caso concreto, la diferenciación planteada es justificada pues la finalidad que persigue es la adecuada prestación de los servicios públicos tanto por entidades públicas como por entidades privadas. Como se busca la participación de esas clases de empresas, el legislador reguló el régimen laboral de los trabajadores de tales entidades diferenciando el tratamiento a fin de reconocer las diferencias existentes en las clases de empresas citadas. En efecto, las causas, objetivos, estructura y gestión de una empresa del Estado no corresponden con exactitud a las de una empresa de carácter privado o en la que participe parcialmente capital de los particulares. Así lo explica la Corporación:

Si bien toda empresa, sea pública o privada, debe generar ingresos que le permitan cubrir sus costos de producción y excedentes que viabilicen la ampliación de su capacidad productiva y de modernización, las lógicas de su conducción, sus lógicas endógenas, dependerán en gran medida del tipo de propietarios que estén al frente de ellas.

Así, por ejemplo, al analizar dos empresas telefónicas, una pública y otra privada, ambas generando excedentes, se encuentra que su funcionamiento está orientado por dos lógicas diferentes; la privada tendrá como propósito central la generación de una tasa de rentabilidad determinada, para lo cual deberá minimizar costos y aumentar sus ingresos, lo que le implicará, dadas las características del servicio, concentrarse en las capas de mayor ingreso de la población, ofreciéndoles servicios de alto valor agregado. La pública deberá, además de atender las grandes capas de la población que demandan sus servicios, propender por la ampliación de su capacidad en lo técnico y en cobertura, dando prelación a las franjas de población más pobres, las cuales, por tratarse de un servicio esencial, deberán recibir un subsidio, pues no están en capacidad de pagar tarifas plenas que reflejen los costos marginales que se derivan de la prestación del mismo¹.

6- Ahora bien, uno de los medios utilizados para viabilizar la participación de empresas públicas y privadas en la prestación de servicios públicos, es el reconocimiento legal de la existencia de una diferencia de trato entre los trabajadores de las entidades en mención, la cual consiste en el sometimiento a las normas del Código Sustantivo del Trabajo de los empleados de las empresas privadas o mixtas, dándoles el carácter de trabajadores particulares; por otro lado se encuentran los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado, cuyo régimen aplicable es el pertinente, ubicado en el artículo 5º del Decreto-Ley 3135 de 1968.

En lo que se refiere a los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que prestan servicios públicos, su categoría laboral es la de trabajadores oficiales, a partir de la Sentencia C-253/96 de la Corporación. En efecto, la Corte considera que no se les podría calificar de empleados oficiales sin violar su derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) y a la negociación colectiva (art. 55 C.P.). Así la Corporación señala lo siguiente:

Es evidente que el Legislador tiene facultad para fijar el régimen que corresponda a quienes prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo señalarles la calidad de empleados públicos, pues la función encaminada a la prestación de los servicios públicos permite que estén sujetos al marco jurídico “que fije la ley” (artículo 365 C.P.).

Sin embargo, a juicio de esta Corporación no resulta razonable ni idóneo sacrificar injustamente derechos constitucionales laborales propios de esta clase de servidores como son los derivados del derecho de asociación y de la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales.

Cabe observar que en estas circunstancias, los trabajadores de las sociedades por acciones, privadas y mixtas que corresponden a la misma categoría de empresas de servicios públicos de acuerdo a la Ley 142 de 1994, se encuentran con respecto a los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que prestan servicios públicos domiciliarios, en una situación de desequilibrio, ya que los primeros, a diferencia de estos últimos, gozan plenamente del derecho de asociación consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política, así como del derecho de negociación colectiva, de que trata el artículo 55 de la Carta Fundamental.

Esta situación sustituye una discriminación respecto de los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, lo cual riñe con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, así como con los artículos 39 y 55 de la misma, en cuanto hace referencia a los derechos de negociación colectiva de otros trabajadores que se encuentran en igual situación jurídica y laboral en el ejercicio de similares funciones².

Ahora bien, la corte encuentra razonable la calificación del servidor de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos como trabajador oficial. Ya la Corte Constitucional se había pronunciado al respecto de la siguiente forma:

... 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 solo desde el punto de vista de las razones funcionales sino desde el punto de vista orgánico y técnico
..3

En conclusión, la regulación acusada es razonable, pues se presenta una adecuación y correspondencia entre el medio utilizado y el fin perseguido por la norma. Por tal razón se declarará exequible el artículo 41 de la Ley 142 de 1994, con excepción de la locución “inciso primero del”, respecto de la cual se estará a lo resuelto en la sentencia de la Corte Constitucional No. C-253/96, en la que se declaró inexequible tal expresión.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 41 de la Ley 142 de 1994, con excepción de la locución “inciso primero del”, respecto de la cual se estará a lo resuelto en la sentencia de la Corte Constitucional No. C-253/96, en la que se declaró inexequible tal expresión.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

JULIO CESAR ORTIZ GUTIÉRREZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-452/95. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-253/96. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara.