

C-327-96

Expediente D-1103

Sentencia C-327/96

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-1138

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Octavio Alberto Uribe Villaquirán

Magistrado Ponente:

Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Santafé de Bogotá, D.C., julio veinticinco (25) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano OCTAVIO ALBERTO URIBE VILLAQUIRAN, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó a la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el artículo 41 (parcial) de la ley 142 de 1994, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación para el concepto de su competencia.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver sobre la demanda presentada.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo 41 de la ley 142 de 1994, advirtiendo que se subrayarán los apartes objeto de demanda:

LEY 142 DE 1994

“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

“Artículo 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 sometidos 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 esta ley se acojan a lo establecido en el parágrafo del artículo 17, se regirán por las normas establecidas en el inciso 1o. del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la disposición acusada infringe los artículos 53, 83, 123 y 152 de la Constitución Política.

B. Los fundamentos de la demanda.

En la acusación, el actor señala que la norma impugnada contradice disposiciones legales vigentes, consignadas en normas de igual categoría e igual contenido fáctico, en las cuales el legislador estableció y diferenció las categorías de empleados públicos y de trabajadores oficiales al servicio del Estado. La modificación de dichas normas, en su opinión, sólo podrá hacerla el legislador a través del Estatuto del Trabajo que en desarrollo del artículo 53 superior le corresponde expedir, lo que implica que hacerlo a través de una ley ordinaria como la impugnada viola el ordenamiento superior.

Sostiene que la norma impugnada también desconoce principios y criterios consignados en leyes de carácter especial, ocupándose de un tema que es ajeno al objeto mismo de la ley que la contiene, lo que también viola la Constitución.

Así mismo, anota que el legislador carecía de competencia para “invertir” la base conceptual que define las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales al servicio del Estado, la cual se encuentra consignada en el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968; el Decreto 1333 de 1984, expedido en desarrollo de la ley 11 del mismo año, y en los artículos 223 y 292 del Decreto 1222 de 1986.

En síntesis, para el demandante el legislador no podía, a través de la ley 142 de 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, y mucho menos entrar a definir los criterios básicos para su clasificación, materia que además de encontrarse regulada en otras leyes vigentes especiales y de igual categoría, en su concepto sólo podrá desarrollar en el Estatuto del Trabajo a que se refiere el artículo 53 de la Carta Política.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El Señor Procurador General de la Nación, a través de oficio DP-546 de 24 de enero de 1996, manifestó a esta Corporación su impedimento para conceptuar sobre la constitucionalidad del proceso de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 27 del Decreto 2067 de 1991, dado que durante la tramitación del proyecto de ley, que luego se convertiría en la Ley 142 de 1994, norma que incluye las disposiciones acusadas, hacía parte del Congreso Nacional en su calidad de Senador de la República. Esta Corporación a través de auto del 1 de febrero de 1996, resolvió aceptar el impedimento y pasar la demanda al señor Viceprocurador General de la Nación, para que éste rindiera el correspondiente concepto.

En la oportunidad correspondiente el Señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, y en él solicita a esta Corporación que declare que el aparte demandado del artículo 41 de la ley 142 de 1994, exequible, o, por tratarse de una norma que ha sido objeto de acusación de inconstitucionalidad en anteriores oportunidades, ordene estarse a lo resuelto en las sentencias correspondientes.

El Ministerio Público defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas con base en los siguientes argumentos:

Para el Despacho del Viceprocurador es claro, que le legislador puede optar por regímenes especiales, propios o mixtos en cada entidad, sin que con ello contradiga el mandato del artículo 53 superior.

Añade que debe tenerse en cuenta que la Constitución de 1991 permite que los servicios públicos sean atendidos por particulares, con lo que necesariamente, dice, hizo crisis "...la tajante división que concibe trabajadores particulares y oficiales frente a empleados públicos y funcionarios públicos".

Se refiere a la interpretación de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹, en la que según él se apoya el demandante, la cual señala que "...el legislador incurrió en un yerro cuando al concebir el artículo 41 acusado remitió, para efectos de determinar la condición de los trabajadores de las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, al inciso primero del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968, cuando a juicio de ese Alto Organismo Consultivo, ha debido remitirse a las preceptivas del inciso segundo de tal norma...", ello por cuanto en su criterio, el cual asumió el actor como sustento de su impugnación, el inciso primero les confiere el carácter de empleados públicos mientras el inciso segundo los haría trabajadores oficiales, con las consecuencias que un estatus y otro ocasionarían en materia de los presupuestos laborales que le son aplicables a unos y otros. "Tal concepto, señala el Ministerio Público, "...no es base sólida de un cargo de inexequibilidad, porque erige el mandato legal de 1968 en canon superior sin serlo..."

Anota el concepto fiscal, que la noción de servicios públicos domiciliarios, que aparece como una innovación en la Carta Política de 1991, desató el desarrollo de innumerables variaciones al régimen tradicionalmente aplicado en Colombia en las empresas prestadoras de los mismos, lo que se traduce en la aplicabilidad de nuevos lineamientos en diferentes materias, entre ellas la laboral, uno de cuyos aspectos se desarrolla, precisamente, en el artículo 41 de la ley 142 de 1994.

Dada la naturaleza y características de las empresas de servicios públicos domiciliarios, cuyas actividades deben cumplirse en el marco de la Constitución de 1991, en la que

prevalece para el Estado la obligación de garantizar la calidad del servicio, concepto que incluye la nociones de cobertura, eficiencia y continuidad en la prestación del mismo, con independencia de la entidad encargada de ofrecerlo, éstas ameritan un régimen especial, pues en muchos casos se transfieren a empresas particulares potestades hasta hace poco propias de entidades de derecho público, en aras del interés general.

En opinión del Ministerio Público, dadas las características propias del régimen de servicios públicos domiciliarios, es totalmente viable la consagración de un régimen laboral particular y especial para los trabajadores de las empresas que se constituyan para prestarlos como empresas industriales y comerciales del Estado, por lo que no aprecia en el artículo 41 impugnado, violación al principio de igualdad o al derecho al trabajo en condiciones justas y dignas, consagrados en la Constitución, "...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 las empresas prestatarias del servicio."

V. OTRAS INTERVENCIONES OFICIALES

MINISTERIO DE HACIENDA

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente el abogado MANUEL DUGLAS AVILA OLARTE, actuando en nombre y representación del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, para manifestar que en concepto de su representado no existe reparo de constitucionalidad sobre la norma acusada por los siguientes motivos:

Anota el interviniente, respecto de la disposición acusada, que la referencia que ésta hace al inciso 1o. del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968, es equivocada, pues debió hacerse y así debe entenderse, al inciso 2o. de la misma norma, por cuanto al analizar de manera sistemática el contenido de la ley 142 de 1994, se concluye, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la misma, que el objetivo del legislador fue que aquellas empresas descentralizadas, dedicadas a la prestación de servicios públicos domiciliarios, de cualquier orden territorial, que decidieran no organizarse como sociedades por acciones, lo hicieran como empresas industriales y comerciales del Estado, a las cuales, según lo establece en el ya citado Decreto-Ley 3135 de 1968, les corresponde, para efectos de vinculación de personal, aplicar el régimen propio de los trabajadores oficiales, por lo que no

habría razón alguna para imponerles el régimen de los empleados públicos.

En lo que hace al cargo que presenta el actor, en el sentido de que la materia que regula la norma impugnada debe ser desarrollada exclusivamente en el Estatuto del Trabajo al que se refiere el artículo 53 de la Carta, esto es en una ley estatutaria, considera el interviniente que tal interpretación es equivocada, pues, remitiéndose a algunos fallos de esta Corporación, sostiene que el régimen de vinculación de los servidores públicos y su clasificación como trabajadores oficiales o empleados públicos, es materia de leyes ordinarias, dado que le corresponde al legislador regular este tipo de asuntos de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 150-7 de la Carta Política.

En cuanto al tercer cargo de la demanda, con base en el cual el actor impugna parcialmente el artículo 41 de la ley 142 de 1994, el representante del Ministerio de Hacienda lo rechaza, señalando que lo que se alega es la violación del principio de unidad de materia, el cual se determina previa la verificación de la existencia o inexistencia de una relación medio-fin entre el objeto de la disposición impugnada y el de la ley dentro de la cual ella se enmarca. En tal sentido, dice, la disposición objeto de análisis "...es perfectamente pertinente dentro del objeto de la ley 142 de 1994", pues si dicha ley se ocupa de la regulación de los servicios públicos domiciliarios, los cuales define en su artículo 1o, es lógico que también prescriba lo atinente al régimen jurídico de las empresas que los prestan y al régimen laboral de las personas que a ellas se vinculen.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

El abogado RICARDO GUTIERREZ VELASQUEZ, Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos, interviene como ciudadano y representante de esa entidad, solicitando la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

Manifiesta el interviniente que la acusación formulada por el actor se basa en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, en el cual dicha Corporación afirma que hubo un "yerro" del legislador al remitirse al contenido del inciso primero del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968, y no, como debió hacerlo, al inciso 2o. de la misma norma; sobre el particular anota: "...acudir a la tesis de la equivocación del legislador, como se deduce del concepto expedido por el Honorable Consejo de Estado,

conduce a otorgarle a la materia un alcance que no tiene, aún cuando se afirme que la redacción de la norma acusada resultó errónea o equivocada, argumento...que no se compadece con la técnica de interpretación de disposiciones contradictorias y especiales...”

De otra parte, señala que la Ley 142 de 1994, desarrolló los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 365 a 370 de la Carta Política, para lo cual “...introduce en el ordenamiento jurídico dos novedosos componentes, cuales son la noción de “servicio público domiciliario” como una especie de la noción genérica de servicio público, así como el concepto de “un nuevo desarrollo normativo”.

En su opinión, es claro que el objetivo del legislador fue adoptar un régimen especial para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter oficial, que garantizará, en todos los casos, la continuidad, eficiencia y calidad de los servicios, por ello, “...tal y como esta redactada [la norma] por el legislador, no permite dentro de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios que ostenten la naturaleza jurídica de empresas industriales y comerciales del Estado (lo que implica que la totalidad de su capital sea público), la constitución de sindicatos y la celebración de convenciones colectivas de trabajo...”, lo cual en su criterio no viola el principio de igualdad tal como lo afirma el actor.

Concluye su intervención señalando, que la estructura empresarial de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter oficial, para ser competitivas, exigen una administración que presenta sustanciales diferencias en relación con la aplicada tradicionalmente en las empresas industriales y comerciales del Estado, pues lo que se ha producido, dado el redimensionamiento del tamaño del Estado, “...es la creación de nuevas personas jurídicas que ostentan una calidad normativa especial”, por lo que, afirma, “los cargos del demandante son de conveniencia mas no de constitucionalidad.”

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO

El abogado CARLOS EDUARDO SERNA BARBOSA, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Desarrollo Económico, interviene en representación de esa entidad, para impugnar las pretensiones de la demanda, pues considera que las disposiciones acusadas no contrarían el ordenamiento superior; fundamenta su petición en los siguientes argumentos:

El artículo 123 de la Carta Política, establece que los servidores públicos, entre ellos los

empleados públicos y los trabajadores oficiales, "...ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento"; con base en dicho precepto, agrega, "...la norma demandada antes que transgredir, obedece al mandato constitucional del artículo 123 y además armoniza la legislación al extender el ámbito de aplicación del inciso primero del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968, a los servidores de las empresas de servicios públicos, que al acogerse a lo establecido en el párrafo primero del artículo 17 de la ley 142 de 1994, adopten la forma de empresas industriales y comerciales del Estado, en cualquiera de los niveles de la administración pública".

Considera, que el principio de "igualdad de oportunidades para los trabajadores", no implica, en el caso de los servidores públicos, que todos deban gozar de idéntica remuneración, prestaciones sociales y demás derechos laborales, "...puesto que cada especie de servidores públicos tiene su estatuto especial que regula sus vínculos...con el Estado." En consecuencia, no encuentra violación de la Constitución en las expresiones acusadas del artículo 41 de la ley 142 de 1994.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente la abogada BLANCA EUGENIA URIBE TOBON, quien manifestó actuar en nombre del Ministerio de Minas y Energía, con el objeto de defender la constitucionalidad de la norma acusada, cuyo contenido encuentra acorde con el ordenamiento superior vigente y solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la misma.

Respalda su solicitud en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en relación con la consulta formulada por el Ministerio de Desarrollo Económico sobre la interpretación que se le debía dar a la norma impugnada, en lo referido al régimen laboral aplicable a los trabajadores vinculados con las empresas industriales y comerciales del Estado, dedicadas a la prestación de servicios públicos, previstas en el párrafo del artículo 17 de la ley 142 de 1994; si el que aparece en el texto del artículo 41 de la misma ley que hace referencia la inciso 1o. del artículo 5o. del Decreto ley 3135 de 1968, que conduciría a aplicar el propio de los empleados públicos, o el previsto en el inciso 2o. de la misma norma para las empresas industriales y comerciales del Estado, que sería el de trabajadores oficiales.

Señala que la Sala de Consulta del Consejo de Estado respondió que la remisión hecha por el artículo 41 de la ley 142 de 1994, debe entenderse formulada respecto del inciso 2o. del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968 y no del 1o. como equivocadamente aparece en el texto legal.

Tal precisión, en opinión de la interviniente, es suficiente para solicitar a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, "...con la parcial declaración de que el texto debe interpretarse respecto del inciso 2o. del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, y no del primero como equivocadamente aparece en el texto legal."

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y la cosa juzgada

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y en atención a lo definido por la jurisprudencia constitucional, corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de las leyes que sean demandadas por cualquier ciudadano.

No obstante lo anterior, encuentra la Corte Constitucional que la expresión "inciso primero del", del artículo 41 de la ley 142 de 1994, que hace parte de las disposiciones demandadas objeto de análisis, ya fue objeto de examen en esta Corporación, y que sobre ella recayó sentencia de mérito proferida por la Sala Plena dentro del proceso D-1086, en la cual declaró inexecutable dicha expresión (Sentencia C-253 del 6 de junio de 1996, M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

En consecuencia, los efectos de la mencionada providencia en lo referido a la expresión "inciso primero del", del artículo 41 de la ley 142 de 1994, son los de cosa juzgada constitucional, por lo que respecto de la misma la Corte ordenará estarse a lo resuelto en el citado fallo.

En cuanto a las demás disposiciones impugnadas por el actor, éstas fueron declaradas exequibles por esta Corporación, dentro del proceso D-1123, por lo que en relación con ellas también se presenta el fenómeno de cosa juzgada constitucional; en consecuencia, respecto

de las mismas la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-318 de julio 18 de 1996, cuyo Magistrado Ponente fue el Dr. Alejandro Martínez Caballero.

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

RESUELVE:

Estarse a lo resuelto por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en las sentencias C-253 de junio 6 de 1996 y C-318 de julio 18 de 1996.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

Secretaria

1Consulta No. 704 de 1995, Ministerio de Desarrollo Económico