

C-493-96

Sentencia C-493/96

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Prohibición clasificación de funcionarios

La Corte ha señalado que la clasificación de los funcionarios de los establecimientos públicos nacionales no puede ser efectuada por los organismos directivos de los establecimientos, a través de los estatutos, sino que esa función le corresponde al Congreso de la República.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Clasificación homogénea de funcionarios/CONCEJO MUNICIPAL-Clasificación homogénea de funcionarios

El principio de la autonomía territorial ofrece razones para concluir que los funcionarios de los establecimientos públicos del orden nacional y del municipal han de ser tratados en forma homogénea en lo referido a su clasificación. Dado que de lo que se trata es de fortalecer el papel de los organismos municipales, lo apropiado es que en el nivel municipal, sea su órgano de representación popular, el Concejo Municipal, el encargado de realizar, con arreglo a los precisos parámetros que al respecto fija la Ley, la clasificación de los empleados de los establecimientos públicos municipales.

Referencia: Expediente D-1281

Actor: Juan Antonio Galán Gómez

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 42 (parcial) de la Ley 11 de 1986 y 292 (parcial) del Decreto-Ley 1333 de 1986

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Septiembre veintiséis (26) de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, 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, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 42 (parcial) de la Ley 11 de 1986 y 292 (parcial) del Decreto-Ley 1333 de 1986.

I. TEXTO DE LAS NORMAS REVISADAS

LEY 11 de 1986

(**)

" "

(...)

Artículo 42: "Los servidores municipales son empleados públicos, sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los Establecimientos Públicos se precisará qué actividades pueden ser desarrolladas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo".

DECRETO LEY 1333 DE 1986

Artículo 292: Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los Estatutos de los establecimientos se precisará que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

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. Sin 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.

(se subraya la parte demandada)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 11 de 1986, publicada en el Diario Oficial N° 37.310, del 17 de enero de 1986. Por su parte, el Gobierno expidió el Decreto-Ley 1333 de 1986, promulgado en el Diario Oficial N° 37.466, de mayo 14 de 1986.

2. El ciudadano José Antonio Galán Gómez, demandó los artículos 42 (parcial) de la Ley 11 de 1986 y 292 (parcial) del Decreto Ley 1333 de 1986 por considerar que las citadas normas son violatorias de los artículos 13, 53, 55, 122, 123, 124, 125 y 150, numeral 19, literal f, de la Carta Política.

3. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 27 de mayo de 1996, solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de los apartes demandados de la Ley 11 de 1986 y el Decreto- Ley 1333 de 1986.

III. LA DEMANDA

Para mayor claridad conceptual se expondrán, en primer lugar, los cargos formulados contra las normas parcialmente acusadas y, en segundo lugar, las intervenciones presentadas.

El actor considera que las normas acusadas – artículo 42 de la Ley 11 de 1986 y artículo 292 del Decreto-Ley 1333 de 1986 -, conforman una unidad normativa toda vez que las mencionadas normas regulan conjuntamente el procedimiento administrativo para clasificar como empleados públicos a los funcionarios de los establecimientos públicos del orden municipal y asignan a las Juntas Directivas de dichas entidades competencia para efectuar tal clasificación.

En su concepto, las mismas razones expuestas por la Corte, en sus pronunciamientos C-432 y

C-484 de 1995, para declarar la inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley 10 de 1990 y del artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968, respectivamente, son aplicables al presente caso. En efecto, afirma, de la lectura de las citadas providencias se desprende que los órganos internos de los establecimientos públicos que están autorizados para expedir los estatutos de dichas entidades carecen de competencia para clasificar a sus empleados como trabajadores oficiales o empleados públicos. Considera que es competencia privativa del legislador establecer este tipo de clasificaciones, sin que le sea dado a las entidades descentralizadas proceder a clasificar a sus funcionarios ni modificar mediante un acto administrativo los parámetros de clasificación fijados por la ley.

Adicionalmente, aduce que al ser declarados inexequibles parcialmente los artículos 26 de la Ley 10 de 1990 y 5º del Decreto-Ley 3135 de 1968, se genera un trato discriminatorio entre los funcionarios de los establecimientos públicos del sector oficial de la salud y los funcionarios de los establecimientos públicos del orden nacional, por una parte, y, los funcionarios de los establecimientos públicos del orden municipal, por otra parte. Para estos últimos debe operar el mismo procedimiento administrativo y legal aplicado a los primeros para efectos de su clasificación como trabajadores oficiales.

Por último, el demandante sostiene que las Juntas Directivas de los establecimientos públicos municipales “han venido abusando” de la competencia que les confieren las normas acusadas con el fin de desconocer el derecho de los trabajadores oficiales a la negociación colectiva de los pliegos de condiciones y a la celebración de convenciones colectivas. Tal es el caso, precisa, de los trabajadores de construcción y sostenimiento de obras públicas que, arbitrariamente, son clasificados como empleados públicos. Estas actuaciones, en su opinión, no solamente desconocen las disposiciones constitucionales referentes al derecho al trabajo sino que hacen caso omiso de los acuerdos de la OIT suscritos por Colombia. Tanto las clasificaciones internas así efectuadas como la inaplicación de los procedimientos de escalafonamiento en carrera administrativa pretenden favorecer el régimen de libre nombramiento y remoción de los trabajadores en las entidades descentralizadas.

El Procurador General de la Nación (e) propugna la inexequibilidad de la norma demandada. Recalca que el artículo 26 de la Ley 10 de 1990 – declarado parcialmente inexequible por la

Corte Constitucional en fallo C-432 de 1995 – poseía un texto de idéntico tenor literal al de las normas demandadas. En consecuencia, el mismo razonamiento expuesto por la Corte en esa ocasión, en punto a la competencia del legislador para determinar las actividades que pueden ser desarrolladas mediante contrato de trabajo, debe ser reiterado en el presente caso.

FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política.

El problema planteado

1. Se trata de dilucidar si la clasificación de los funcionarios de los establecimientos públicos municipales, en empleados públicos o trabajadores oficiales, puede ser realizada en los mismos estatutos de los establecimientos o, por el contrario, ha de ser efectuada por el órgano de representación democrática en el nivel de la administración municipal, es decir, el concejo municipal.

2. Sobre temas similares ya ha dictado esta Corte dos sentencias, la C-432 y la C-484 de 1995. En la sentencia C-432, M.P. Hernando Herrera Vergara, se estableció la inconstitucionalidad del inciso segundo del párrafo del artículo 26 de la Ley 10 de 1990, por la cual se reorganizó el Sistema Nacional de Salud y se dictaron otras disposiciones. El referido inciso segundo señalaba que “los establecimientos públicos de cualquier nivel precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo”. En esta sentencia se concluyó:

“10. Corresponde al Congreso de la República, por medio de la ley, determinar la estructura de la administración nacional, y crear, fusionar o modificar los establecimientos públicos, y otras entidades del orden nacional (artículo 150 numeral 7o. CP.). A nivel departamental, dicha función corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas (artículo 300 numeral 7o. de la CP.) y a nivel municipal a los Concejos (artículo 313 numeral 6o. CP.), por medio de acuerdos.

“2o. La autonomía de los establecimientos públicos les permite darse sus estatutos, es decir, su propia reglamentación interna, con sujeción a la ley. Dicha reglamentación es adoptada por la junta directiva “u otros órganos o funcionarios con arreglo a la ley o a los estatutos básicos”, y corresponde, en todas sus características, a un acto administrativo.

“3o. De conformidad con el artículo 125 de la Carta Política, solamente la ley puede determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo y por consiguiente, quienes pueden tener la calidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales en los establecimientos públicos, sin que dicha facultad pueda ser delegada a estos, en sus respectivos estatutos.

“En el caso sub exámine, el aparte de la norma acusada establece que “los establecimientos públicos de cualquier nivel precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo”, es decir, que se faculta a las juntas directivas de los mismos para que determinen qué servidores se vinculan a los respectivos establecimientos públicos del sistema de salud en calidad de trabajadores oficiales.

“Esta disposición resulta contraria, a juicio de la Corte, a los preceptos constitucionales citados, ya que constituye una potestad propia del Legislador, no susceptible de ser trasladada a los establecimientos públicos, como lo señala el demandante, ya que por mandato constitucional corresponde exclusivamente al Congreso a través de la ley determinar la estructura de la administración en lo nacional, a las Asambleas en lo departamental, y a los Concejos en los municipal y distrital.

“De permitirse esta delegación, los establecimientos públicos podrían realizar la clasificación de sus servidores en empleados públicos y trabajadores oficiales, contrariando las disposiciones constitucionales”.

3. Por su parte, en la sentencia C-484 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, se declararon inconstitucionales los apartes del artículo 5º del Decreto 3135 de 1968 que permitían que en los estatutos de los establecimientos públicos y de las empresas de economía mixta se determinara qué cargos podían o debían ser desempeñados por trabajadores oficiales y por empleados públicos, respectivamente. El fragmento del referido artículo 5º que se refería a los empleados de los establecimientos públicos decía:

“ARTICULO 5. EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES. Las personas que presten sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo” (Lo subrayado era lo demandado que fue declarado inexequible).

En la referida sentencia se dice:

“Así las cosas, resulta que los establecimientos públicos no se encuentran en capacidad de precisar qué actividades pueden ser desempeñadas por trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo, puesto que usurparían la función legislativa de clasificar los empleos de la administración nacional, que desde luego, para entidades en las que se cumplen funciones administrativas corresponde a la categoría de los empleados públicos por principio, con las excepciones que establezca la ley.

“De manera que la atribución de precisar qué tipo de actividades de la entidad deben desarrollarse por contrato laboral, se encuentra limitada y debe contraerse a la clasificación de los empleos hecha por la Constitución y por la ley; por todo ello, las expresiones acusadas del inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 son inconstitucionales y así lo señalará esta Corporación”.

4. Como se ha visto, la Corte ha señalado que la clasificación de los funcionarios de los establecimientos públicos nacionales no puede ser efectuada por los organismos directivos de los establecimientos, a través de los estatutos, sino que esa función le corresponde al Congreso de la República. La pregunta que ha de resolverse ahora es si en este sentido es aceptable la existencia de un tratamiento desigual entre los empleados de los establecimientos públicos nacionales y los de los establecimientos públicos municipales.

Analizando la situación bajo examen se encuentra que no existe una razón que justifique la diferenciación en el proceso de clasificación entre los empleados de los establecimientos públicos del orden nacional y el municipal. En primer término, importa precisar que, como fue señalado por el Ministro de Gobierno de aquella época, Jaime Castro, en la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 11 de 1986, los artículos del estatuto

básico de la administración municipal referidos a la administración de personal se elaboraron “siguiendo los parámetros y principios contenidos en los Decretos-Leyes 2400, 3074 y 3135 de 1968, y en la ley 13 de 1984”¹. De esta aseveración se puede colegir el interés de regular en forma similar, dentro de lo posible, la administración de personal al nivel nacional y al nivel municipal. Es decir, esta afirmación permite deducir que en el legislador no existía el ánimo de establecer diferencias en este campo entre los ámbitos nacional y municipal y que si ellas se presentan sería simplemente por obra de las declaraciones de inconstitucionalidad que ha efectuado esta Corporación con relación a la facultad de los establecimientos públicos del orden nacional.

Pero aún así, interesa observar si existen razones que justifiquen en este momento la existencia de la diferencia. A manera de ejercicio se podría pensar en argumentos como los de las funciones que desempeñan los empleados de estos ámbitos territoriales, la mayor capacidad de los órganos directivos de los establecimientos públicos para determinar la conveniencia de que los diversos cargos sean ocupados por empleados públicos o trabajadores oficiales, la posible mayor cercanía de las entidades municipales con los usuarios, la autonomía de las entidades territoriales, etc. Sin embargo, ninguno de estos criterios justificaría la discriminación. Con respecto a las funciones se puede responder que en muchos casos se cumplen tareas similares por parte de los funcionarios de los establecimientos nacionales y municipales; en cuanto a la situación privilegiada de los órganos directivos de los establecimientos públicos para entender mejor las necesidades de éstos en relación con la determinación del régimen al cual deben ser incorporados los distintos funcionarios, ha de señalarse que el mismo argumento fue descartado en las decisiones de esta Corporación sobre las facultades de los órganos directivos en los establecimientos públicos del orden nacional, por considerarse de menor entidad con respecto al de que la estructura de la administración nacional debía ser fijada por el Congreso de la República. Sobre el argumento de la mayor cercanía es suficiente decir que éste no tiene relación alguna con la clasificación de los funcionarios.

El argumento de la autonomía territorial es importante analizarlo más a fondo. La Constitución establece en su artículo 1º que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Se pregunta la Corte si a partir del principio de autonomía territorial se podría justificar que en cada establecimiento público municipal se estableciera una clasificación

propia de los funcionarios, en empleados públicos y trabajadores oficiales. La respuesta tiene que ser negativa. Que cada establecimiento público municipal decida sobre la clasificación de sus empleados no tiene ninguna relación con el problema de la autonomía de los municipios, pues no serían los órganos de representación popular de éstos los que trazarían las pautas para la clasificación, sino las juntas directivas de dichos establecimientos. Más aún, esta facultad de los cuerpos directivos de los establecimientos públicos puede conducir a tratos desiguales entre los funcionarios de los diversos establecimientos públicos de un mismo municipio, pues personas que desempeñan idénticas funciones en diferentes establecimientos podrían resultar clasificadas de distinta manera.

El argumento de la autonomía territorial opera en dirección contraria. El fortalecimiento de las entidades territoriales que conlleva este principio fundamental de la Constitución exige el robustecimiento de los organismos de gobierno en los diferentes niveles territoriales y este vigorizamiento pasa también por el debido ejercicio de las facultades de los Concejos Municipales. Entre ellas está la señalada en el artículo 313, numeral 6, en el cual se precisa que le corresponde a los Concejos “determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos...”. Esta facultad se corresponde, como bien lo precisó la Corte en el extracto citado de la sentencia C-432 de 1994, con la atribución concedida al Congreso en el artículo 150, numeral 7, de “determinar la estructura de la administración nacional...” (art. 150, numeral 7). Y no ha de olvidarse que fue precisamente en esta potestad del Congreso en la que esta Corporación se apoyó para establecer que la clasificación de los funcionarios de los establecimientos públicos del orden nacional no podía ser efectuada por sus órganos directivos, sino por el Congreso de la República.

En definitiva, el principio de la autonomía territorial ofrece razones para concluir que los funcionarios de los establecimientos públicos del orden nacional y del municipal han de ser tratados en forma homogénea en lo referido a su clasificación. Dado que de lo que se trata es de fortalecer el papel de los organismos municipales, lo apropiado es que en el nivel municipal, sea su órgano de representación popular, el Concejo Municipal, el encargado de realizar, con arreglo a los precisos parámetros que al respecto fija la Ley, la clasificación de los empleados de los establecimientos públicos municipales.

En consideración de lo anterior, se declararán inexcusables los apartes demandados.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E:

Primero: Declarar INEXEQUIBLE los artículos 42 (parcial) de la Ley 11 de 1986 y 292 (parcial) del Decreto-Ley 1333 de 1986.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “Historia de las Leyes”, Legislatura de 1986, Tomo II, 1989, p. 62.