

C-536-96

bSentencia C-536/96

EMPLEOS DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-Facultad legislativa para clasificarlos

Corresponde a la ley, y de conformidad con ella, a las ordenanzas y a los acuerdos, precisar las actividades que pueden ser desarrolladas por medio de contrato de trabajo en los respectivos establecimientos públicos, competencia que no puede ser delegada, en ninguno de los órdenes territoriales, en las juntas directivas de las respectivas entidades.

JUNTA DIRECTIVA DE ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Competencia legislativa de clasificar empleos

Las expresiones impugnadas atribuyen, en el ámbito departamental, a las juntas directivas de los establecimientos públicos la posibilidad de determinar en los estatutos las actividades que pueden o no ser determinadas por personas vinculadas por contrato de trabajo, cuando la Constitución confirió tal competencia a la ley en el ámbito nacional y, de conformidad con la ley, a las ordenanzas en el ámbito departamental.

Referencia: Expediente D-1280

Normas acusadas: Artículos 13 (parcial) de la Ley 3º de 1986 y 304 (parcial) del Decreto Ley 1222 de 1986.

Actor: José Antonio Galán Gómez.

Tema:

Reserva legal, representación popular y determinación de la naturaleza de los empleos en los establecimientos públicos.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, dieciséis (16) de octubre de 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, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Antonio Galán Gómez presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13 (parcial) de la Ley 3ª de 1986 y 304 (parcial) del Decreto Ley 1222 de 1986, la cual fue radicada con el número D-1280. 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. LOS TEXTOS LEGALES OBJETO DE REVISIÓN.

El artículo 13 de la Ley 3a. de 1986 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

LEY 3a. DE 1986

Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones.

(...)

Artículo 13. Los servidores departamentales 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 departamentales se precisará que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamental con participación estatal, son trabajadores oficiales. No 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”.

El artículo 304 del Decreto Ley 1222 de 1986 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

DECRETO LEY 1222 DE 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

(...)

Artículo 304. Las personas que presten sus servicios en los 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.

Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta son trabajadores oficiales. No 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”.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la expresión acusada de las normas demandadas viola los artículos 13, 53, 55, 122, 123, 124, 125 y 150 ord 19 lit f de la Constitución Política. Para ello, el

demandante se fundamenta en las sentencias C-432 de 1995 y C-484 de 1995, que declararon inexequibles las mismas expresiones en relación con los establecimientos públicos del orden nacional, puesto que en tales decisiones la Corte retiró del ordenamiento disposiciones que “facultaban, al igual que lo hacen las disposiciones acusadas de esta demanda, a las Juntas Directivas de los Establecimientos Públicos para que mediante los llamados ‘estatutos’ se clasificara como empleados públicos a los trabajadores oficiales.” Señala entonces al respecto el actor:

Resumidamente, en las sentencias citadas, a mi modo de ver, se concluye que las entidades descentralizadas, denominadas Establecimientos Públicos, por conducto de los órganos autorizados para expedir sus estatutos, no tienen competencia para efectuar clasificaciones de empleados públicos a los trabajadores oficiales, ni viceversa. Que tal competencia corresponde al legislador, y que ella es indelegable. Que el legislador ya produjo la clasificación de los servidores del Estado entre empleados públicos y trabajadores oficiales sin que le sea dado a las entidades descentralizadas a si mismas realizar la clasificación de sus funcionarios en su interior, o modificar mediante acto administrativo la clasificación legal. De tal manera que esta es la razón principal de la demanda.

En ese orden de ideas, y en virtud del principio de igualdad, el actor considera que para los funcionarios del orden departamental también debe operar el mismo criterio, por lo cual concluye:

“Relacionado con todo lo anterior, se fundamenta esta demanda en que, en la realidad practica las Juntas Directivas de los Establecimientos Públicos Departamentales han venido abusando del poder que les confieren las normas acusadas, de tal manera que abusivamente han clasificado a típicos trabajadores con funciones de construcción y sostenimiento de obras públicas como empleados públicos, con el claro propósito de transgredir el derecho laboral colectivo de los trabajadores oficiales a la negociación de sus pliegos de peticiones y celebración de sus convenciones colectivas de trabajo (artículo 55 de la Constitución Política), derecho que, como se sabe, le es negado a los empleados públicos, pese a lo dispuesto al respecto por los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), ratificados por Colombia, mediante leyes. Esto sin mencionar que, al hacer tales discriminatorias clasificaciones internas, e inaplicar los procedimientos de escalafonamiento en carrera administrativa, pretendan dejar como de libre nombramiento y remoción a los

empleados públicos que esas Juntas Directivas clasifican.”

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA Y DE AUTORIDADES PÚBLICAS

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación (E), Luis Eduardo Montoya Medina, rinde su concepto de rigor, en el cual solicita a la Corte declarar la inexecutable de las expresiones acusadas por el actor. Según su criterio, los apartes normativos acusados son de igual contenido normativo a otros “que fueron ya objeto de pronunciamiento por ese Alto Tribunal, al hallar inexecutable la asignación de competencia de una materia del resorte exclusivo del Legislador como la arriba descrita en corporaciones y actos diferentes del Congreso y de la Ley”. Por ello, concluye el Procurador, “el pronunciamiento de constitucionalidad debe orientarse en esa misma dirección, declarando la inexecutable de las preceptivas ahora impugnadas que radican en los estatutos de los Establecimientos Públicos Departamentales la atribución de precisar qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.”

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinales 4º y 5º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 13 (parcial) de la Ley 3º de 1986 y 304 (parcial) del Decreto Ley 1222 de 1986, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra apartes de un artículo de una ley y de un artículo de un decreto extraordinario.

Reserva legal y naturaleza de los empleos en los establecimientos públicos.

2- Como bien lo señalan el actor y el Ministerio Público, en anteriores decisiones esta Corporación ha establecido 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 establezcan la ley”¹. Esto por cuanto la Carta

ha establecido una reserva de ley en relación con la estructura de los establecimientos públicos, pues el artículo 150 ordinal 7º superior señala expresamente que corresponde a la ley determinar y señalar “los objetivos y la estructura orgánica” de esas entidades del orden nacional mientras que a nivel departamental, dicha función corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas (CP art. 300 ord 7o) y a nivel municipal a los Concejos (CP art. 313 ord 6o), por medio de acuerdos. Esto significa que la Carta ha conferido a las entidades de representación popular, esto es, al Congreso Nacional (CP art. 150 ord 7º), a las asambleas departamentales (CP art. 300 ord 7º) y a los concejos municipales (CP art. 313 ord 6º), la función de determinar la estructura de la administración, lo cual implica que corresponde a la ley, y de conformidad con ella, a las ordenanzas y a los acuerdos, precisar las actividades que pueden ser desarrolladas por medio de contrato de trabajo en los respectivos establecimientos públicos, competencia que no puede ser delegada, en ninguno de los órdenes territoriales, en las juntas directivas de las respectivas entidades. Por ello ha dicho la Corte:

“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.

De conformidad con lo expuesto, se tiene que el artículo 674 del Decreto 1298 del 22 de junio de 1994, inciso 2o. de su párrafo, al establecer que “los establecimientos públicos de cualquier nivel, precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo”, delegando una potestad atribuida por la Constitución al legislador, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, quebrantó los preceptos examinados, razón por la cual habrá de declararse su inexecutable, al igual que el artículo 26 inciso 2o. del párrafo de la Ley 10 de 1990, por unidad normativa (artículo 158 CP.), por tratarse del mismo texto acusado.²

Cosa juzgada material.

3- La Corte considera que los anteriores criterios, extensamente desarrollados en las sentencias citadas, son no sólo enteramente aplicables en el presente caso sino que prácticamente constituyen cosa juzgada material en relación con el contenido normativo impugnado por el actor, conforme a lo señalado por esta Corporación al respecto³. En efecto, las expresiones impugnadas atribuyen, en el ámbito departamental, a las juntas directivas de los establecimientos públicos la posibilidad de determinar en los estatutos las actividades que pueden o no ser determinadas por personas vinculadas por contrato de trabajo, cuando la Constitución confirió tal competencia a la ley en el ámbito nacional y, de conformidad con la ley, a las ordenanzas en el ámbito departamental. Las expresiones acusadas son entonces inexecutables.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar INEXEQUIBLE la frase “En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante

contrato de trabajo” contenida en el artículo 13 de la Ley 3º de 1986.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE la frase “En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo” contenida en el artículo 304 del Decreto Ley 1222 de 1986.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sentencia C-484/95. MP Fabio Morón Díaz.

2Sentencia C-432/95. MP Hernando Herrera Vergara. Consideración Jurídica No 3.

3Ver sentencia C-427/96. MP Alejandro Martínez Caballero.