C-537-96

Sentencia C-537/96

EMPLEOS DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-Facultad legislativa para clasificarlos

En lo que que se refiere a la facultad de los establecimientos públicos para clasificar a los empleados a través de sus propios estatutos. Es claro que al permitir, a los establecimientos públicos determinar en sus propios estatutos qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo, se quebranta el ordenamiento constitucional, ya que dicha facultad es potestad propia del legislador no susceptible de ser trasladada a los establecimientos públicos, ya que por expresa disposición de orden superior, corresponde exclusivamente al Congreso "determinar la estructura de la administración nacional", a las Asambleas "en lo departamental", y a los Concejos "en lo municipal y distrital".

Referencia: Expediente D-1289

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13 inciso 1o. (parcial) de la Ley 3a. de 1986, 304 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1222 de 1986 y 65 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1221 de 1986.

Actor: José Antonio Galán Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá D.C., Octubre dieciseis (16) de mil novecientos noventa y seis (1996)

El ciudadano JOSE ANTONIO GALAN GOMEZ promovió ante la Corte Constitucional, demanda en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 13 inciso 1o. (parcial) de la Ley 3a. de 1986, 304 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1222 de 1986 y 65 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1221 de 1986.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcriben a continuación los textos de los preceptos demandados, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 37.304 del 10 de enero de 1986; 37.434 del 18 de abril de 1986 y 37.466 del 14 de mayo de 1986. Se subraya lo acusado.

“LEY 03 DE 1986

(enero 9)

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

IV. PERSONAL

(…)

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 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 departamental con participación estatal mayoritaria, 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”.

“DECRETO NUMERO 1221 de 1986

(abril 18)

por el cual se dicta el estatuto básico de las entidades

descentralizadas departamentales

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 3a. de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

(…)

VII. Personal

Artículo 65. De los empleados públicos y trabajadores oficiales.

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 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".

"DECRETO NUMERO 1222 de 1986

(abril 18)

por el cual se expide el Código de Régimen Departamental

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 3a. de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

(…)

CAPITULO V

Del régimen de personal y de los actos y contratos

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.

…".

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A juicio del demandante, las disposiciones acusadas vulneran la Carta Política en sus artículos 13, 53, 55, 122, 123, 124, 125 y 150 numeral 19 literal f).

El actor fundamenta su demanda en las mismas razones que llevaron a la Corte Constitucional a declarar inexequibles el inciso 2o. del parágrafo del artículo 26 de la Ley 10 de 1990 mediante sentencia No. C-432 de 1995, y el aparte correspondiente del inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 mediante sentencia No. C-484 del mismo año, disposiciones éstas que facultaban -al igual que las disposiciones acusadas- a las juntas directivas de los establecimientos públicos para que mediante los estatutos se clasificaran como empleados públicos a los trabajadores oficiales.

Reiterando el criterio esbozado por la Corte en dichos pronunciamientos, manifiesta el actor que estas entidades por conducto de los órganos autorizados para expedir sus estatutos, no tienen competencia para efectuar tal clasificación ya que ello le corresponde al legislador y es indelegable.

Así mismo, considera el demandante que si con las sentencias citadas se afecta la forma de clasificación de empleados públicos en los establecimientos del subsector oficial de la salud y los del orden nacional, de la misma manera con fundamento en el derecho a la igualdad debe operar para los funcionarios del orden departamental el mismo procedimiento administrativo y legal de ser clasificados como trabajadores oficiales.

Para concluir, estima que la atribución consagrada en las normas acusadas ha ocasionado en la práctica un abuso de poder por parte de las juntas directivas de los establecimientos públicos departamentales, ya que de manera abusiva han clasificado a trabajadores con

funciones de construcción y sostenimiento de obras públicas como empleados públicos con el fin de vulnerar el derecho a la negociación colectiva de que gozan los trabajadores oficiales.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio No. 988 de junio 6 de 1996, el señor Procurador General de la Nación (E), envió el concepto de rigor solicitando a esta Corporación, respecto de los artículos 13 de la Ley 3a. de 1986 y 304 del Decreto 1222 de 1986, estárse a lo que se resuelva en la demanda contenida dentro del expediente No. D-1280 y, en cuanto al artículo 65 del Decreto 1221 de 1986, declararlo inexequible en lo acusado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para el Jefe del Ministerio Público, el conjunto normativo que reconoce una competencia autónoma en las juntas directivas de los establecimientos públicos del orden seccional ya fue objeto de análisis mediante concepto emitido en el expediente No. D-1280 y en el que solicitó declarar inexequibles en lo acusado los artículos 13 de la Ley 3a. de 1986 y 304 del Decreto 1222 del mismo año.

Respecto del artículo 65 del Decreto 1221 de 1986, cuyo contenido es idéntico al de estas normas, el Procurador retoma la apreciación consignada en el concepto mencionado, señalando que el actor fundamenta su demanda en el criterio ya esbozado por la Corte Constitucional en las sentencias Nos. C-432 y C-484 de 1995 en cuanto a que el legislador es el único habilitado por la Carta Política para determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4o. y 5o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la acción pública de inconstitucionalidad promovida contra los artículos 13 inciso 1o. (parcial) de la Ley 3a. de 1986, 304 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1222 de 1986 y 65 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1221 de 1986.

* Cosa juzgada constitucional en relación con los artículos 13 inciso 1o. (parcial) de la

Ley 3a. de 1986 y 304 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1222 de 1986.

Los artículos 13 inciso 1o. (parcial) de la Ley 3a. de 1986 y 304 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1222 de 1986, ya fueron objeto de estudio y pronunciamiento por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional, los cuales fueron declarados inxequibles mediante sentencia No. C-536 de 1996 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero.

Por lo anterior, en virtud de que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que ampara las decisiones de esta Corporación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 243 de la Carta Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, no hay lugar a emitir un nuevo pronunciamiento en relación con los preceptos acusados, por lo que en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estárse a lo resuelto en la sentencia No. C-536 de 1996.

* Inexequibilidad del artículo 65 inciso 1o. (parcial) del Decreto-Ley 1221 de 1986.

Respecto al inciso primero del artículo 65 del Decreto-ley 1221 de 1986, debe señalarse que en lo que que se refiere a la facultad de los establecimientos públicos para clasificar a los empleados a través de sus propios estatutos, esta Corte en las sentencias Nos. C-432 de 1995 -frente a los establecimientos públicos del sector de la salud- y C-484 del mismo año -frente a los establecimientos públicos del orden nacional-, ha tenido oportunidad de pronunciarse, en cuanto a su exequibilidad.

En efecto, en la primera de las mencionadas providencias, expresó la Sala Plena de la Corporación que:

“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 lo municipal y distrital.

Igualmente, en el segundo de los fallos citados, esta Corporación al examinar la constitucionalidad del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, indicó:

"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" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Con fundamento en la jurisprudencia transcrita, es claro que al permitir como lo hace el precepto sub-examine, a los establecimientos públicos determinar en sus propios estatutos qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo, se quebranta el ordenamiento constitucional, ya que dicha facultad es potestad propia del legislador no susceptible de ser trasladada a los establecimientos públicos, ya que por expresa disposición de orden superior, corresponde exclusivamente al Congreso "determinar la estructura de la administración nacional" -artículo 150 numeral 7o. de la CP.-, a las Asambleas "en lo departamental" -artículo 300 numeral 7o. de la CP.-, y a los Concejos "en lo municipal y distrital" -artículo 313 numeral 6o. de la CP.-.

En virtud a lo anterior, y acogiendo la jurisprudencia de la Corporación, habrá de declararse la inexequibilidad de la expresión “En los estatutos de los establecimientos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo”, contenida en el inciso primero del artículo 65 del Decreto-Ley 1221 de 1986, por vulnerar los artículos 150-7, 300-7 y 313-6 de la Carta Política, como así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

V. DECISION.

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del Procurador General de la Nación (E) y cumplidos como están los trámites que dispone el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero. ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia No. C-536 de 1996 que declaró inexequibles los apartes acusados de los artículos 13 inciso 1o. de la Ley 3a. de 1986 y 304 inciso 1o. del Decreto-Ley 1222 de 1986.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 65 inciso 1o. del Decreto-Ley 1221 de 1986 en la parte que dice “En los estatutos de los establecimientos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo”.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General