

C-728-15

Sentencia C-728/15

REGIMEN LABORAL Y TRANSICION EN MATERIA DISCIPLINARIA-Cambio de naturaleza jurídica de Satena/SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES "SATENA"-Cambio de empresa industrial y comercial del Estado a sociedad de economía mixta

MODIFICACION DE LA NATURALEZA JURIDICA Y REGIMEN LABORAL DE SATENA-Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda

CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD-Función de la Corte Constitucional

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE MODIFICACION DE LA NATURALEZA JURIDICA Y REGIMEN LABORAL DE SATENA-Presentación extemporánea

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Juicio de validez y vigencia

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Improcedencia del control constitucional de normas derogadas salvo cuando en razón del fenómeno de la ultraactividad sigan produciendo efectos jurídicos

CONTROL CONSTITUCIONAL-Hipótesis excepcionales sobre preceptos que no tienen vocación para producir efectos jurídicos

CONTROL CONSTITUCIONAL-Regla de cierre para casos cuya solución jurídica representa dificultad objetiva

CONTROL CONSTITUCIONAL-Vigencia y eficacia de las normas y reglas en ellas contenidas

CORTE CONSTITUCIONAL-Abstención para evaluar validez de normas cuyos efectos jurídicos han cesado por tener plazo de aplicación determinado que se encuentra vencido

CONTROL CONSTITUCIONAL-Hipótesis excepcional cuando disposición ha dejado de producir

efectos jurídicos

MODIFICACION DE LA NATURALEZA JURIDICA Y REGIMEN LABORAL DE SATENA-No es viable el control constitucional por cuanto demanda fue propuesta cuando sus efectos jurídicos habían cesado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE TRANSICION EN MATERIA DISCIPLINARIA-Presentación extemporánea

MODIFICACION DE LA NATURALEZA JURIDICA Y REGIMEN LABORAL DE SATENA Y DERECHO AL TRABAJO-Falta de especificidad

PERSONAS JURIDICAS-Cambio de naturaleza jurídica tiene como consecuencia cambio en régimen normativo que comprende las relaciones laborales/CONSTITUCION DE ENTIDAD COMO SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA-Aplicación del derecho privado/MODIFICACION DE LA NATURALEZA JURIDICA Y REGIMEN LABORAL DE SATENA-No vulnera el principio de unidad de materia

Referencia: Expediente D-10812

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010, “por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa de Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena) y se dictan otras disposiciones”

Actora: Martha Elena Chávez Valbuena

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de inconstitucionalidad

1.1. Normas demandadas

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, la ciudadana Martha Elena Chávez Valbuena demandó los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010, cuyo texto se transcribe a continuación:

“LEY 1427 DE 2010

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa de Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena) y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 6o. RÉGIMEN LABORAL. Una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de Satena S. A., la totalidad de los servidores públicos de Satena S. A. tendrán el carácter de trabajadores particulares y, por ende, a los contratos individuales de trabajo continuarán aplicándoles las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, con las modificaciones y adiciones que se presenten.

Los trabajadores y pensionados de Satena S. A. continuarán rigiéndose por las normas que hoy les son aplicables en materia de seguridad social.

PARÁGRAFO 1o. A Satena S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, no le será aplicable la disposición contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas que le adicionen, modifiquen o sustituyan.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional podrá destinar personal en comisión del servicio a Satena S. A.

ARTÍCULO 7o. TRANSICIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA. La Oficina de Control Disciplinario Interno de Satena S. A. continuará conociendo de los procesos que se encontraren con apertura de investigación disciplinaria hasta por el término de dos (2) años, contados a partir de que la empresa se constituya como sociedad de economía mixta.

Las demás investigaciones y quejas que a dicha fecha se encontraren por tramitar, pasarán a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, al igual que aquellos procesos disciplinarios que transcurridos los dos años no se hubieren culminado.”

1.2. Cargos

Según la demandante, las disposiciones anteriores vulneran los artículos 25, 53, 123 y 158 de la Carta Política, así como el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por las razones que se indican a continuación:

1.2.1. En primer lugar, se desconoció el artículo 123 de la Carta Política. La razón de ello es que la norma impugnada sometió a los trabajadores de Satena al régimen laboral del Código Sustantivo del Trabajo y los exceptuó del régimen disciplinario establecido de manera general para los servidores públicos, cuando el precepto constitucional aludido impide que las personas vinculadas a instituciones públicas, como Satena, se sometan al sistema normativo laboral y disciplinario de los particulares.

Y aunque pretendió justificarse la medida aduciendo el cambio en la naturaleza jurídica de Satena S.A., ya que con la expedición de la Ley 1427 de 2010 esta entidad pasó de ser una empresa industrial y comercial del Estado a una sociedad de economía mixta, y estas últimas se encuentran regidas por el derecho privado, lo cierto es que como su capital es mayoritariamente público y la participación privada es inocua por corresponder tan solo al 0.0004% del capital, como cumple funciones públicas, incluido el transporte de funcionarios públicos, y como las aeronaves de su propiedad tienen un status militar, no era viable la referida transformación.

En este orden de ideas, el legislador apeló a una figura artificiosa y ficticia como es la

transformación en la naturaleza jurídica de una entidad estatal sin que realmente se hayan alterado sus funciones o su capital, para luego tomar esto como pretexto para cambiar el régimen laboral y disciplinario que naturalmente corresponde a los servidores público.

1.2.2. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el legislador se excedió en el ejercicio de sus competencias normativas y transgredió el procedimiento de aprobación parlamentaria, como quiera que la reforma del artículo 123 de la Carta Política debía canalizarse a través de un Acto Legislativo, y no mediante una ley ordinaria, como efectivamente se hizo.

1.2.3. En tercer lugar, también se desconoció la exigencia del artículo 142 de la Ley Orgánica 5 de 1992, a la luz de la cual, las leyes que fijan el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, debe ser de iniciativa gubernamental.

1.2.4. En cuarto lugar, y en atención a que los asuntos regulados en los preceptos demandados fueron incorporados tardíamente al debate parlamentario, cuando las comisiones cuartas de Senado y Cámara presentaron su ponencia para primer debate, se infringió el proceso de aprobación legislativa.

1.2.5. En quinto lugar, se vulneró el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política, en la medida en que la modificación del régimen laboral y disciplinario de los trabajadores de Satena desbordó el objeto de la ley, que era únicamente la transformación de la entidad para facilitar su reactivación económica.

1.2.6. Adicionalmente, se desconocieron los derechos laborales establecidos en la Carta Política, así como el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, en la medida en que con fundamento en la normatividad demandada se han producido los siguientes efectos: (i) a los trabajadores de Satena se les aplica “ilegal e inconstitucionalmente el Código Sustantivo del Trabajo”; (ii) la entidad alteró el sistema de liquidación de cesantías; (iii) a los trabajadores se les liquidaron las cesantías que habían acumulado desde su ingreso al organismo, pese a que ninguno de ellos hizo ningún requerimiento en este sentido; (iv) se dio por terminada la vinculación original; (v) se aumentó la jornada laboral de 44 a 48 horas semanales; (vi) se redujeron los pagos por concepto de trabajo en horas extras, y por consiguiente, el monto del salario; (vii) se redujo el horario de trabajo nocturno; (viii) se redujo el pago por trabajo en días domingos y festivos. En materia disciplinaria

también operó un cambio injustificado, pues se “impuso (...) un procedimiento unilateral y nada garantista para investigar disciplinariamente con fundamento en las escasas disposiciones que al respecto contiene el Código Sustantivo del Trabajo”.

1.2.7. Finalmente, la actora advierte que las medidas adoptadas por Satena en contra de sus trabajadores se oponen al sentido y al espíritu de la Ley 1427 de 2010, ya que, propiamente hablando, todas las situaciones irregulares que se han venido presentando se originan, no en el texto legal como tal, sino en una interpretación inadecuada del mismo: “el espíritu de la Ley 1427 de 2010, nunca fue, el de modificar el régimen salarial, prestacional y disciplinario de sus trabajadores, sino procurar la reactivación económica de Satena, pero jamás, con detrimento de los derechos de sus trabajadores. La ley 1427 de 2010 ha sido mal interpretada y equivocadamente aplicada por Satena y por el Estado colombiano”. Por este motivo, los trabajadores vinculados a la entidad han optado por acudir a la jurisdicción laboral ordinaria para el reconocimiento y el restablecimiento de sus derechos, y en particular, para que se ordene la inaplicación de los artículos 6 y 7 de la misma ley, por vía de la excepción de inconstitucionalidad.

1.3. Solicitud

Con fundamento en las acusaciones anteriores, la actora solicita la declaratoria de inexequibilidad simple de las disposiciones demandadas.

2. Admisión

Mediante auto del 23 de junio de 2015, el magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó: (i) correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para la presentación del correspondiente concepto; (ii) fijar en lista la ley acusada para las respectivas intervenciones ciudadanas; (iii) comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a Satena S.A. y al Departamento Administrativo de la Función Pública; (iv) invitar a participar dentro del proceso a las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Universidad de los Andes y Universidad de la Sabana, así como al Colegio de Abogados del Trabajo de Colombia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, al Instituto Colombiano de Derecho Público, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la

Academia Colombiana de Jurisprudencia.

3. Intervenciones

3.1. Intervenciones que solicitan un fallo inhibitorio (Departamento Administrativo de la Función Pública[1], Ministerio de Defensa Nacional[2], y SATENA S.A.[3])

A juicio de los intervinientes señalados, la demanda tiene dos tipos de deficiencias insalvables que impiden la estructuración del juicio de constitucionalidad.

En primer lugar, la actora no habría individualizado el déficit normativo ni habría precisado el sentido de la incompatibilidad normativa, sino que se habría limitado a afirmar, sin fórmula de juicio, que los artículos 6 y 7 de la Ley 1474 de 2011 vulneran una amplia gama de preceptos constitucionales. Así por ejemplo, la accionante sostiene que la determinación del régimen laboral de las personas vinculadas a Satena S.A. debía estar contenido en un Acto Legislativo y no en una ley ordinaria, pero no indica el fundamento de esta apreciación; asimismo, se afirma que la regulación de estas materias resulta incongruente con el objeto de la Ley 1474 de 2011 de adoptar medidas para la reactivación económica de la entidad, pero no se señalan las razones de la inconsistencia entre las materias reguladas. Dado que bajo esta misma lógica se estructuraron todos los cargos de la demanda, no habría lugar a un pronunciamiento de fondo[4].

Por otro lado, la acción de inconstitucionalidad sería improcedente porque fue desnaturalizada por la demandante, al haber sido utilizada, no para salvaguardar la integridad de la Carta Política, sino para materializar intereses patrimoniales de los miembros de la Asociación de Servidores Públicos del Ministerio de Defensa y de las instituciones que conforman el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, “quienes por todos los medios han tratado de atacar a esta sociedad de economía mixta [Satena S.A]; ha sido tal el objetivo perseguido por parte de la mencionada asociación, que con ocasión del cambio de naturaleza jurídica y pese a que se garantizaron los derechos de los trabajadores, existen ante la justicia ordinaria un sinnúmero de demandas de trabajadores asesorados por los abogados contratados por la agremiación sindical”. Así las cosas, la accionante y otros servidores que hacen parte del referido sindicato han ideado una compleja estrategia litigiosa en la que se activan múltiples procesos laborales en la justicia ordinaria con fines netamente patrimoniales, y en la que,

como último eslabón, se apela a la Corte Constitucional para que ésta impida la reactivación económica de Satena S.A. En definitiva, como la actora pretende inundar los estrados judiciales y utilizar el mecanismo de la acción de inconstitucionalidad para satisfacer sus intereses económicos y los del gremio al que pertenece, este tribunal debe evitar su propia instrumentalización y su lugar, permitir que los conflictos económicos se ventilen en las instancias administrativas y judiciales competentes[5].

3.2. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad simple (Academia Colombiana de Jurisprudencia[6], Universidad Externado de Colombia[7], Departamento Administrativo de la Función Pública[8], Ministerio de Defensa Nacional[9] y SATENA S.A.[10])

3.2.1. Con respecto al cargo por la infracción del principio de unidad de materia[11]

A juicio de los intervinientes señalados, la acusación por la afectación del principio de unidad de materia no está llamada a prosperar, porque el régimen laboral y disciplinario de los trabajadores de las personas jurídicas constituye uno de los ejes fundamentales de su funcionamiento, y por este motivo, cuando se modifica la naturaleza jurídica y se adoptan medidas para su reactivación económica, la alteración se extiende, natural y razonablemente, a estos dos componentes; entenderlo de otro modo implicaría suponer que el cambio en la naturaleza jurídica de las entidades estatales es un cambio de orden nominal, cuando de lo que se trata es de que la variación nominal se traduzca en cambios jurídicos concretos y específicos, incluso en materia laboral y disciplinaria. Es así como en la propia sentencia C-121 de 2003[12], la Corte Constitucional sostuvo que la determinación de la estructura de la administración pública comprende la determinación del régimen normativo de los trabajadores.

En este orden de ideas, existe un vínculo material directo y estrecho entre el objeto general y dominante de la Ley 1427 de 2010, a saber, el cambio en la naturaleza jurídica de Satena S.A., en aras de su reactivación económica, y el contenido de las normas demandadas, que fijan el régimen laboral y disciplinario al que se encuentran sometidos los trabajadores de la referida entidad. Este vínculo, a su vez, descarta la vulneración del principio de unidad de materia.

3.2.2. Con respecto al cargo por la infracción del artículo 123 de la Carta Política

Asimismo, los accionantes descartan el cargo por la presunta vulneración del artículo 123 de la Carta Política.

En primer lugar, se sostiene la acusación de la actora se habría amparado en una comprensión errada sobre el contenido y alcance de la normatividad demandada, en la medida en que allí se dispone, no que los trabajadores de Satena dejen de ser servidores públicos, como supuso equivocadamente la actora, sino que estos servidores públicos se encuentran sometidos al régimen laboral del derecho privado, tal como se aclaró en la sentencia C-722 de 2007[13], cuando la Corte se pronunció respecto de una norma que tiene un contenido idéntico al ahora cuestionado, en el marco de un cambio en la naturaleza jurídica de Ecopetrol[14]. En este falló la Corte precisó que “contra lo que parece entender el demandante, en la disposición acusada no se está disponiendo que, al producirse el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol, quienes laboran para la aludida empresa perderán su condición de servidores públicos para pasar a convertirse en trabajadores particulares. Si se toma el texto integral de la disposición, se pone en evidencia cómo, de lo que se trata es de señalar el régimen laboral aplicable a los servidores de Ecopetrol S.A., y para tal efecto se empieza por ratifica su condición de servidores públicos, para señalar luego que dichos servidores públicos tendrán el carácter de trabajadores particulares para efectos de la determinación del régimen jurídico aplicable a sus contratos individuales de trabajo, disposición que se encuentra en consonancia con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución, según el cual los empleados y los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, son servidores públicos”[15].

En tercer lugar, los intervinientes señalados argumentan que no existe un deber constitucional del legislador de otorgar a los servidores públicos un régimen laboral materialmente distinto del que se encuentran establecido para los particulares. Por el contrario, en distintas oportunidades el derecho positivo ha dispuesto que las relaciones de los trabajadores con las entidades estatales se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo, tal como ocurre con los empleados de Ecopetrol y del Banco de la República, y en estas hipótesis se ha considerado incluso que esto representa una ventaja para ellos, porque dentro de este régimen se prevé el acceso a prestaciones que no se encuentran previstas para los demás servidores. Lo anterior, sin perjuicio de que estos servidores conserven su calidad de trabajadores oficiales[18].

Finalmente, se argumenta que, a diferencia de lo que sostiene la accionante, la baja participación privada en el capital de Satena S.A. no impide el cambio en la naturaleza jurídica de la entidad, ya que, según se determinó en la sentencia C-953 de 1999[19], la calificación de una persona jurídica como una sociedad de economía mixta no depende de la existencia de un porcentaje mínimo de participación privada en el capital de la entidad[20]. Y aunque según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, cuando el 90% o más del capital de la sociedad de economía mixta sea del Estado la entidad se somete al régimen de las empresas industriales del Estado, las leyes especiales y posteriores prevalecen sobre las anteriores y generales, por lo que debe atenderse a la previsión de la Ley 1427 de 2010 en cuanto a la aplicación del derecho común[21].

3.2.3. Con respecto al cargo por el desconocimiento de los derechos de los trabajadores de Satena

Asimismo, los intervinientes argumentan que el cambio en el régimen laboral y disciplinario de los trabajadores de SATENA S.A. no vulnera los derechos y garantías previstas en los artículos 25 y 53 de la Constitución.

En primer lugar, la modificación se enmarca dentro de la libertad de configuración legislativa, pues no existe ningún imperativo constitucional a la luz del cual los trabajadores de Satena deban regirse por una normatividad distinta al Código Sustantivo del Trabajo. Es así como en la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional[22] se ha determinado que el tipo de vínculo que une a los trabajadores de las sociedades de economía mixta con la entidad es un asunto cuya definición corresponde al legislador, y que, por regla general, en virtud del artículo 97 de la Ley 489 de 1998, estas entidades se encuentran sometidas al derecho privado; en este entendido, aunque los trabajadores vinculados a una sociedad de economía mixta son servidores públicos, pueden regirse por la legislación laboral ordinaria[23].

En segundo lugar, también se descarta la apreciación de la actora sobre la afectación del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad. Aunque a juicio de la demandante el cambio en el régimen normativo disminuyó las garantías de los trabajadores en aspectos cruciales como las cesantías, la jornada de trabajo, y los recargos por trabajo en horario nocturno y en días domingos y festivos, estas acusaciones contendrían una doble

deficiencia[24].

Por una parte, como el principio de progresividad y la prohibición de regresividad fueron establecidos en la Carta Política como un principio orientador del sistema de seguridad social, la pertinencia de su aplicación en el debate laboral es más que cuestionable[25].

Además, al argumento de la actora subyace el supuesto de que la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo implica un retroceso en las condiciones laborales de los servidores públicos. Esta premisa de análisis, sin embargo, carece de todo sustento, ya que desde una perspectiva material, el Código Sustantivo del Trabajo constituyó un avance importante frente a la Ley 6ª de 1945. Y aunque en algunos aspectos puntuales el actual régimen podría resultar desventajoso, una valoración global y en perspectiva descarta la aproximación de la accionante, así: (i) en cuanto al régimen de cesantías, bajo la normatividad actual éstas deben liquidarse anualmente, mientras que anteriormente esto se hacía al momento de la terminación del contrato, de manera retroactiva; aunque según la demandante el régimen anterior era más favorable, ello no es del todo claro si se tiene en cuenta que en la liquidación anual se deben reconocer unos rendimientos que, sumados al efectos de los intereses a las cesantías, superan los beneficios de la liquidación retroactiva; adicionalmente, el rendimiento que se reconocía bajo el régimen anterior venía a representar únicamente la mitad del índice de inflación, mientras que hoy en día el rendimiento que se reconoce representa “4, 5 y hasta 6 veces el significado de ese detrimento monetario. Unos intereses del 12% anual en la actualidad significan 3 veces el valor de la variación del IPC”; (ii) con respecto a la retribución por el trabajo en horario nocturno o en días domingos y festivos, y con respecto a la jornada laboral, se trata de variables con poca incidencia en la retribución total de los trabajadores de Satena, porque se trata de situaciones excepcionales con base en las cuales no puede hacerse un diagnóstico de la situación laboral en su conjunto; (iii) finalmente, con respecto a la estabilidad laboral, las normas del Código Sustantivo del Trabajo ofrecen un mayor nivel protección a los trabajadores; así, los términos de los contratos a término indefinido, los efectos del despido y otras formas de terminación del vínculo contractual, en el régimen laboral privado son mucho más garantistas que los contemplados en el Decreto 2127 de 1945. “Por esto, no es admisible la afirmación según la cual la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo a quienes venían bajo el amparo de las normas laborales del sector oficial, representa una medida regresiva”[26].

Lo mismo acontece con el cambio en el régimen disciplinario, porque la inaplicabilidad de la Ley 734 de 2002 a los servidores de Satena no representa en ningún sentido una desventaja para estos, “y por el contrario, se puede afirmar que el régimen disciplinario del sector laboral privado resulta para el trabajador menos gravoso que el consignado en la citada ley”[27].

En tercer lugar, la acusación de la actora pasa por alto que los preceptos demandados establecen un régimen de transición que asegura que el cambio de legislación provocado por el cambio en la naturaleza jurídica de la entidad, no se traduzca en la afectación de los derechos de sus trabajadores y pensionados, o en la imposición de condiciones desventajosas, en comparación con las que existían anteriormente. Es así como según el mismo artículo 6 de la ley 1427 de 2010, “los trabajadores y pensionados de Satena S.A. continuarán rigiéndose por las normas que hoy les son aplicables en materia de seguridad social”, y según el artículo 7 del mismo cuerpo normativo, “la oficina de control disciplinario interno de Satena S.A. continuará conociendo de los procesos que se encontraren con apertura de investigación disciplinaria hasta por el término de dos años, contados a partir de que la Empresa se constituya como sociedad de Economía mixta; las demás investigaciones que se encontraren por tramitar, pasarán a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, al igual que aquellos procesos disciplinarios que transcurridos dos años no se hubieren culminado”.

De lo anterior se desprende que, en materia de seguridad social en salud, los trabajadores y pensionados conservan el régimen anterior a la Ley 1427 de 2010, y que en materia disciplinaria se otorgó un plazo razonable para la finalización de los procesos en curso, se mantuvo la competencia de la oficina encargada de su tramitación, y se determinó que las investigaciones y quejas por tramitarse en el futuro o las que no hubieren culminado en el plazo razonable, estarían a cargo de la Procuraduría General de la Nación[28]. Todo esto, dentro de la lógica de que al desaparecer los servidores públicos, y al encontrarse sometidos al derecho privado, desaparece la necesidad de contar con una oficina de control disciplinario interno, “pues sus trabajadores no serán destinatarios del régimen disciplinario contemplado en la Ley 734 de 2002”[29]. Todas estas previsiones descartan la vulneración de los derechos de los trabajadores de Satena.

3.2.4. En relación con el cargo por la materialización de la reforma normativa a través de

una ley ordinaria.

Con respecto al cargo por la presunta violación del trámite parlamentario, por haberse regulado materias propias de una ley estatutaria o de un Acto Legislativo en una ley ordinaria, se sostiene que la acusación no está llamada a prosperar, por las siguientes razones:

En primer lugar, en la medida en que la Ley 1427 de 2010 tiene por objeto definir la naturaleza y el régimen jurídico de una agencia estatal, y esta materia dominante de la ley no se refiere a la regulación integral y sistemática de un derecho fundamental, y como a su vez los preceptos demandados tampoco fijan el régimen jurídico de aspectos constitucionales del derecho al trabajo o de sus mecanismos de protección, no había lugar a exigir el procedimiento estatutario[30].

En segundo lugar, tampoco se requería incorporar los contenidos normativos demandados en un Acto Legislativo, pues las disposiciones legales atacadas no establecen una modificación a la Carta Política, sino únicamente el régimen legal en materia laboral y disciplinaria de los trabajadores de una agencia estatal[31]. Por lo demás, la Carta Política otorga al legislador un amplio margen de configuración para determinar, a través de leyes ordinarias, la estructura de la administración pública, y esta facultad comprende la potestad para crear entidades estatales o para modificar su naturaleza. En este orden de ideas, el Congreso se encontraba habilitado para modificar la naturaleza jurídica de Satena, pasando de ser una empresa industrial y comercial del Estado a una sociedad de economía, en razón de las actividades que debe desplegar como operador del servicio de transporte de pasajeros por vía aérea.[32].

3.2.5. En relación con el desconocimiento del trámite parlamentario por haberse omitido la iniciativa gubernamental.

Con respecto al cargo por el desconocimiento del trámite parlamentario, por cuanto la Ley 1427 de 2010 no habría sido de iniciativa del gobierno nacional, debiéndolo ser por versar sobre la estructura del Estado, se advierte que no se configura el vicio alegado, en la medida en que el proyecto de ley fue presentado por el Ministro de Defensa Nacional de aquel entonces, el Doctor Rodrigo Rivera Salazar, el día 6 de septiembre de 2010. Adicionalmente, el gobierno avaló la ley al impartir la sanción con la firma del Presidente y

de sus ministros[33].

3.3. Intervenciones en favor de la declaratoria de inexequibilidad (Colegio de Abogados del Trabajo)

3.3.1. El referido interviniente sostiene que las previsiones normativas demandadas deben ser declaradas inexequibles, porque aun cuando no infringen las previsiones constitucionales que el actor estimó violadas, sí vulneran otros preceptos constitucionales no invocados en la demanda, y en particular, los principios mínimos irrenunciables del derecho laboral.

3.3.2. En efecto, de ninguno de los planteamientos de la accionante se infiere la vulneración del ordenamiento superior, por las siguientes razones: (i) primero, el Congreso tenía competencia para modificar la naturaleza jurídico de Satena, como quiera que, según lo determina el artículo 150.7 de la Carta Política, este organismo tiene la facultad constitucional para determinar la estructura de la administración pública del orden nacional; (ii) segundo, la consecuencia directa e inmediata de la constitución de Satena como sociedad de economía mixta es la aplicación del régimen laboral privado contenido en el Código Sustantivo del Trabajo, en razón de la previsión del artículo 98 de la Ley 489 de 1998, por lo que la normatividad impugnada no podría ser atacada con fundamento en este argumento; (iii) el Congreso tenía la potestad para modificar las reglas sobre el régimen disciplinario; (iv) las normas demandadas no disponen el despido de los trabajadores ni la terminación de los vínculos laborales, sino únicamente la modificación en el régimen normativo aplicable a los trabajadores, y esta situación, en sí misma considerada, no vulnera el derecho al trabajo; (v) como Satena no es una entidad de orden constitucional, la alteración de su status jurídico no vulnera el artículo 123 de la Carta Política ni la medida debía ser materializada en un Acto Legislativo.

3.3.3. Pese a lo anterior, y aunque “no se está en presencia de figuras como la liquidación empresarial, quiebra o las demás causales de la terminación de los contratos de trabajo, inicialmente se puede establecer que se está ante la denominada sustitución patronal que debió generar una transición o un acuerdo en cuanto a las prestaciones de los empleados que no genere una violación de las condiciones laborales que inicialmente fueron establecidas en pro de estos”. Y como este régimen de transición no fue previsto en la ley atacada, se configuraría una omisión normativa inconstitucional; así por ejemplo, no se

previó el régimen de transición en temas como la liquidación de las cesantías, y esto implica una desmejora en las condiciones laborales, y por ende, el desconocimiento del principio de progresividad y la prohibición de regresividad.

3.3.4. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el interviniente concluye que se debe retirar del ordenamiento el artículo 6 de la Ley 1427 de 2010, “toda vez que las disposiciones objeto de demanda colisionan no con las disposiciones normativas constitucionales invocadas, pero sí con principios laborales mínimos irrenunciables que se suscitan de toda relación laboral que se presumen inconstitucionales pues se encuentran en un punto de no retorno”.

4. Concepto del Ministerio Público

4.1. Mediante concepto rendido el día 18 de agosto de 2015, la Procuraduría General de la Nación presenta dos solicitudes a esta Corporación: (i) primero, que se declare inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 1742 de 2010, “en relación con el cargo según el cual los artículos demandados, al haber sido incluidos por las comisiones cuartas de Senado y Cámara como artículos nuevos en el pliego de modificaciones realizadas al proyecto inicial, desconocieron la Le 5 de 1992”; (ii) y segundo, que declare la exequibilidad del precepto impugnado, en relación con los demás cargos de la demanda.

4.2. Con respecto a la solicitud de inhibición, la Vista Fiscal sostiene que los vicios de orden formal y procedimental sólo pueden ser planteados en una demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241.3 de la Carta Política, dentro del año siguiente a la publicación oficial de correspondiente acto normativo, y que en este caso particular el debate no fue propuesto oportunamente, por cuanto el escrito de acusación fue radicado el día 20 de mayo de 2015, casi cinco años después de haber sido publicada la Ley 1742 de 2010, el día 29 de diciembre del 2010. Así las cosas, en la medida en que la Corte perdió la competencia para pronunciarse sobre el presunto déficit legal, no habría lugar a un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo señalado.

4.3. Con respecto a la solicitud de declaratoria de exequibilidad, la Procuraduría argumenta lo siguiente:

4.3.1. Frente a la acusación por la infracción de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, se sostiene que los cargos no están llamados a prosperar, por cuanto el sometimiento de las relaciones laborales al Código Sustantivo del Trabajo por sí mismo no vulnera el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; prueba de ello es que los particulares se rigen por esta normatividad, y esta circunstancia no ha sido interpretada como una violación de los derechos laborales.

4.3.2. Frente a la acusación por la infracción de los artículos 123 y 125 de la Carta Política, se argumenta que el cargo tampoco es viable, por las siguientes razones: (i) primero, los referidos preceptos constitucionales se limitan a determinar tres categorías de servidores públicos, a saber, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales, y a ordenar que los empleos en los órganos y entidades del Estado sean de carrera, salvo los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; la previsión legal atacada no contraviene esta clasificación; (ii) la medida cuestionada por el demandante se encuentra amparada por el artículo 150.19 de la Carta Política, pues en este se otorgaron facultades al legislador para que mediante las denominadas “leyes-marco”, el gobierno nacional dicte las normas generales y los criterios para la regulación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales; en este orden ideas, el Congreso contaba con un amplio margen de maniobra para definir la naturaleza jurídica de la vinculación de las personas que integran la administración pública, sin estar atado a la categorización tradicional de los servidores públicos; de hecho, en la sentencia C-314 de 2004[34] la Corte determinó que el legislador puede crear categorías de servidores públicos distintas a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, en la medida en que esto contribuya a satisfacer las necesidades del servicio público; (iii) la regla que somete los vínculos laborales en Satena al Código Sustantivo del Trabajo es consistente con la nueva naturaleza jurídica de la entidad, ya que esta es ahora una sociedad de economía mixta que desarrolla actividades de naturaleza comercial e industrial conforme a las reglas de derecho privado, incluso en materia laboral.

4.3.3. Con respecto al cargo por la supuesta vulneración de los derechos de los trabajadores por los cambios en el régimen disciplinario de los trabajadores de Satena S.A., la Vista Fiscal afirma que esta circunstancia no afecta los derechos laborales de estas personas, y que por el contrario, el artículo 124 de la Carta Política otorga amplias

potestades normativas al Congreso para regular la responsabilidad de los servidores públicos y los mecanismos para hacerla efectiva, tal como se expresó en la sentencia C-338 de 2011[35], en relación con las sociedades de economía mixta; en este sentido, en el referido fallo se precisó que en atención a que en estas entidades se despliegan actividades de índole industrial y comercial, y a que por este motivo sus actividades se rigen por el derecho privado, se justifica la inaplicación parcial o total del régimen disciplinario ordinario.

4.3.4. Con respecto al cargo por el supuesto desconocimiento del principio de unidad de materia, se sostiene que aunque el objeto de la ley es la modificación de la naturaleza jurídica de Satena, la mutación en el régimen laboral y disciplinario de sus trabajadores es una consecuencia necesaria e inexorable de la transformación societaria, por lo que en todo caso se preserva la coherencia temática al interior de la Ley 1742 de 2010.

4.3.5. Finalmente, la Procuraduría aclara que tampoco se vulnera la exigencia sobre la iniciativa gubernamental contemplada en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, ya que esta opera únicamente cuando el objeto medular de la ley es la determinación del régimen laboral de los servidores públicos, y en este caso la Ley 1742 de 2010 tiene un objeto distinto, como es la transformación de la naturaleza jurídica de Satena, aunque por obvias razones esto tiene repercusiones laborales y disciplinarias. Por tal motivo, no era aplicable la exigencia prevista en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los textos demandados, como como quiera se trata de enunciados contenidos en una ley de la República.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos.

En primer lugar, como a juicio de la Vista Fiscal, del Departamento Administrativo para la

Función Pública, del Ministerio de Defensa Nacional y de Satena S.A., el escrito de acusación no reúne las condiciones básicas para la estructuración del juicio de constitucionalidad, se evaluará la aptitud de la demanda a la luz de los reparos expuestos por los intervinientes, y se determinará el alcance del pronunciamiento judicial.

Y en segundo lugar, en caso de concluir que hay lugar a un fallo de fondo, se procederá a evaluar la constitucionalidad de las expresiones censuradas, teniendo en cuenta los señalamientos del escrito de acusación, así como los argumentos que frente a tales cuestionamientos presentaron la Vista Fiscal y los intervinientes en el proceso judicial.

3. Aptitud de la demanda y viabilidad del pronunciamiento judicial

3.1. Cuestionamientos de los intervinientes a la aptitud de la demanda

3.1.1. En el auto admisorio de la demanda, el magistrado sustanciador efectuó una valoración provisional del escrito de acusación, concluyendo que, en principio, la Corte era competente para evaluar los requerimientos allí contenidos, y que los cargos formulados en contra de las disposiciones impugnadas admitían un pronunciamiento de fondo. Posteriormente, sin embargo, algunos de los intervinientes consideraron que había lugar a un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda. En este contexto, la Corte deberá determinar la procedencia del examen propuesto por los peticionarios, teniendo en cuenta las objeciones expresadas a lo largo del proceso.

3.1.2. Aunque en la demanda se mezclan indistintamente los señalamientos por vicios de orden formal y procedimental, los de orden material y los de orden competencial, los cargos del escrito de acusación se pueden clasificar en cuatro categorías:

(i) De una parte, se encuentra el señalamiento por la actuación irregular de las autoridades por la adopción de medidas frente a los trabajadores de Satena S.A., que supondrían una tergiversación de la Ley 1427 de 2010.

(ii) De otro lado, se encuentran dos cargos de orden competencial: (i) primero, como los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010 comportarían la transgresión de diversos preceptos constitucionales, entre ellos del artículo 123 de la Carta Política, su expedición requería una reforma constitucional y no simplemente una reforma legal, y por

consiguiente, el Congreso debía actuar, no en su calidad de legislador ordinario, a través de una ley ordinaria, sino en su calidad de constituyente secundario, a través de un acto legislativo; de este modo, al haberse expedido los preceptos mediante una ley y no a través de un Acto Legislativo, no solo se habría desconocido el procedimiento de aprobación parlamentaria, sino que el Congreso se habría desbordado en el ejercicio de sus competencias; (ii) y segundo, como los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010 serían extraños a la materia dominante regulada en dicha ley, el Congreso carecería de la competencia para regular estos asuntos en el marco de dicho cuerpo normativo, violando, por esta vía, el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 superior.

(iii) Asimismo, se plantean cuestionamientos de orden material, por la presunta incompatibilidad entre los preceptos legales demandados, y los artículos 25, 53 y 123 de la Carta Política.

(iv) Finalmente, en la demanda se formulan tres acusaciones de orden formal y procedimental: (i) por un lado, se habría infringido el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, en la medida en que estas materias debían ser de iniciativa gubernamental, y no lo fueron; (ii) por otro lado, también se habría desconocido la Ley 5ª de 1992, en cuanto el contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010 fue introducido tardíamente al proceso de aprobación parlamentaria; (iii) y finalmente, la circunstancia de que se haya tramitado la reforma normativa a través de una ley ordinaria y no a través de un acto legislativo, configuraría no solo un vicio competencial, sino también uno de orden formal y procedimental.

3.1.3. Frente a estos señalamientos, la Vista Fiscal y los intervinientes hacen tres tipos de reparos: (i) en primer lugar, Satena estima que la acción constitucional fue desnaturalizada, en tanto fue utilizada por los miembros de una organización sindical como parte de una estrategia litigiosa orientada a satisfacer intereses económicos particulares, y no a garantizar la supremacía constitucional; (ii) en segundo lugar, la Vista Fiscal sostiene que los cargos estructurados en función de las presuntas irregularidades en el trámite legislativo fueron planteados de manera extemporánea, es decir, luego de haber transcurrido un año desde la publicación de la Ley 1427 de 2010, por lo cual, en virtud de la restricción temporal para el control procedimental de las leyes prevista en el artículo 242.3 de la Constitución, ya no habría lugar al pronunciamiento judicial; (iii) finalmente, los intervinientes advierten

que las acusaciones de la demanda responden a una apreciación subjetiva de la actora sobre la inconstitucionalidad de los preceptos demandados, más no a una confrontación entre los textos legales y el ordenamiento superior, a partir de la cual se puedan individualizar las deficiencias de orden constitucional de los textos impugnados; es decir, los términos en que fueron propuestos los cargos no permitirían la estructuración del juicio de validez.

La Corte procede entonces a evaluar estos señalamientos.

3.2. Los cuestionamientos al móvil de la acción constitucional

3.2.1. La primera crítica, planteada por Satena S.A., apunta a cuestionar los móviles de la acción, y en particular, a mostrar que la activación de la justicia constitucional no tuvo por objeto asegurar la supremacía del ordenamiento superior, sino únicamente satisfacer los intereses patrimoniales de los miembros de una organización sindical vinculados a Satena. Así las cosas, y en atención a que la Corte estaría siendo instrumentalizada, esta Corporación debería abstenerse de involucrarse en una controversia de orden económico que naturalmente no está llamada a resolver.

3.2.2. Pese a que los fundamentos fácticos de la apreciación de Satena S.A. podrían ser ciertos, la Sala Plena se aparta parcialmente de las consecuencias que de tales hechos se pretende derivar.

En efecto, en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, la función de la Corte consiste únicamente en valorar los cuestionamientos que se formulan en contra de las normas que integran el ordenamiento jurídico por su presunta incompatibilidad con la Carta Política, y en retirar del sistema jurídico aquellas disposiciones que, de acuerdo con los señalamientos de la ciudadanía, efectivamente se opongan a la Constitución. Este examen, por tanto, recae únicamente sobre el contenido los cargos de la demanda, y no sobre la causa eficiente o sobre los móviles de tales acusaciones, que por lo demás, no siempre pueden ser identificados. De este modo, siempre que se evidencie una potencial oposición entre un precepto legal y el ordenamiento superior, esta Corporación está llamada a valorar las correspondientes acusaciones, independientemente de los móviles subyacentes a la acusación de los accionantes.

De hecho, en muchas ocasiones se activa la justicia constitucional para controvertir normas que tienen un contenido económico y que no tienen un alcance general, y cuya declaratoria de inexecutable o de constitucionalidad condicionada tiene un impacto patrimonial significativo frente a un conjunto de personas determinadas. Piénsese, por ejemplo, en que de ordinario se demandan normas tributarias que normalmente benefician o afectan a un número determinado de contribuyentes, y que, en este contexto, el fallo judicial tiene importantes repercusiones de orden económico frente a tales sujetos. En escenarios como este, resultaría ingenuo pensar que el propósito que moviliza la activación del aparato judicial es el ánimo de garantizar la supremacía constitucional y no el de satisfacer algunas expectativas económicas concretas y determinadas, o que es en razón de estos móviles altruistas que la Corte accede a emitir un fallo. En estos casos, el juicio de constitucionalidad no se estructura en función de las calidades de los demandantes e intervinientes, ni en función de los hipotéticos móviles de las acusaciones, sino exclusivamente en función del contenido de los cargos. Y así, si se evidencia la incompatibilidad normativa, la Corte se encuentra obligada a retirar del ordenamiento jurídico las disposiciones legales inconstitucionales, y en caso contrario, debe abstenerse de hacerlo, cualquiera sean los intereses de los actores involucrados en el litigio judicial.

3.2.3. Sin perjuicio de lo anterior, lo que sí puede ocurrir es que cuando la controversia que se plantea en la justicia constitucional tiene como trasfondo únicamente intereses individuales que no pueden ser traducidos en términos constitucionales, los cargos no serán susceptibles de ser valorados en dicho escenario, justamente porque el debate no estaba orientado a poner en evidencia la incompatibilidad entre el ordenamiento legal y el ordenamiento superior. Sin embargo, aún en estas hipótesis, el fundamento de la abstención no es la naturaleza de los intereses subyacentes a la demanda, sino las falencias de los cargos propuestos por el accionante.

3.2.4. De acuerdo con estas consideraciones, la Corte concluye que el análisis sobre la viabilidad del pronunciamiento judicial debe prescindir de los móviles que inspiraron la presentación de la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010, y que por tanto, la circunstancia de que dicha acción haya sido propuesta para satisfacer las expectativas económicas de algunos miembros de una organización sindical vinculados a Satena, es un dato de contexto que puede ser ilustrativo, pero siempre insuficiente para justificar por sí solo un fallo inhibitorio.

No obstante, de la totalidad de las acusaciones propuestas por la accionante, una de ellos es extraña a la naturaleza de acción de inconstitucionalidad. En efecto, la demandante formula como cargo autónomo e independiente que “el espíritu de la Ley 1427 de 2010 nunca fue el de modificar el régimen salarial, prestacional y disciplinario de sus trabajadores, sino procurar la reactivación económica de Satena, pero jamás, con detrimento de los derechos de sus trabajadores. La Ley 1427 de 2010 ha sido mal interpretada y equivocadamente aplicada por Satena y por el Estado colombiano. Pudo haber cambiado su denominación, su forma de distribución accionaria y hasta su régimen de contratación, todo con un interés eminentemente económico de reactivación comercial, pero no para cambiar abruptamente la condición de sus trabajadores con el consecuente desconocimiento de las mínimas garantías salariales, prestacionales y de estabilidad que la Constitución establece en su favor (...) con una equivocada interpretación de la Ley 1427 de 2010, los trabajadores de Satena S.A. han sido maltratados laboralmente (...)”. A juicio de la actora, entonces, la vulneración de los derechos de los trabajadores de Satena es atribuible, no a los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010 como tal, sino a su inadecuada interpretación y aplicación por parte de los directivos de la entidad.

Como puede advertirse, la acusación anterior no solo es incompatible con los demás cargos de la demanda, sino que además es ajena al control abstracto de constitucionalidad porque en este caso los cuestionamientos se radican, no en la normatividad legal como tal, sino en una presunta interpretación y aplicación inadecuada de la ley, por parte de los directivos de Satena S.A. Esta presunta irregularidad no puede ser evaluada en el marco de la acción de inconstitucionalidad, sino que debe ser ventilada en las instancias administrativas y judiciales correspondientes.

3.2.5. En conclusión, aunque la circunstancia de que la accionante persiga la satisfacción de intereses económicos personales a través de la acción de inconstitucionalidad no justifica por sí sola un fallo inhibitorio, la acusación por la presunta actuación irregular de los directivos de Satena no puede ser valoradas en el marco de la presente acción.

3.3. Los cuestionamientos a la oportunidad de la acción de constitucionalidad

3.3.1. La segunda censura apunta a demostrar que la acción de inconstitucionalidad no fue propuesta oportunamente frente a los cargos por el desconocimiento del trámite legislativo.

A juicio de la Procuraduría General de la Nación, la Corte debe inhibirse de pronunciarse respecto de la acusación por la inclusión de los preceptos demandados por las comisiones cuartas de Senado y Cámara como artículos nuevos en el pliego de modificaciones al proyecto inicial, ya que este señalamiento, de orden formal y procedimental, ha debido ser planteado dentro del año siguiente a la publicación de la Ley 1427 de 2010, es decir, antes del 29 de diciembre de 2011, y la demanda fue presentada en el mes de mayo del año 2015, es decir, casi cuatro años después de haber expirado el plazo para ello.

En este orden de ideas, la Corte se abstendrá de pronunciarse frente a los cargos por: (i) el presunto desconocimiento de la exigencia de la iniciativa gubernamental; (ii) la presunta incorporación tardía de las medidas legislativas al proceso de aprobación parlamentaria; (iii) la presunta omisión del trámite para la expedición de actos legislativos, desde la perspectiva de los vicios formales y procedimentales.

3.3.3. Adicionalmente, y aunque la Vista Fiscal no lo señaló expresamente, la demanda de inconstitucionalidad fue presentada extemporáneamente frente al artículo 7 de la Ley 1427 de 2010.

3.3.3.1. En efecto, esta Corporación ha establecido que la acción de inconstitucionalidad solo es viable en aquellos contextos en los que se ataca la validez de una disposición que produce efectos jurídicos, porque solo en estos eventos se pone en entredicho la supremacía y la integridad de la Carta Política[36]. Por este motivo, cuando el precepto legal demandado carece de esta potencialidad, bien sea porque ha sido derogado o porque ya no rige porque no tenía vocación de permanencia, la Corte se ha abstenido de pronunciarse sobre su constitucionalidad. En este entendido, aunque el escrutinio judicial supone un juicio de validez en el que se confronta un precepto infraconstitucional con el ordenamiento superior, a efectos de excluir del sistema aquellas prescripciones que sean incompatibles con este último, la determinación de la vigencia y eficacia de tales normas constituye una fase preliminar del control abstracto, que sirve para determinar la procedencia del mismo[37].

Con fundamento en esta directriz, entonces, la Corte ha fijado el alcance de este dispositivo, estableciendo, por ejemplo, que los preceptos legales que han perdido su vigencia en razón de una derogación tácita, expresa u orgánica, en principio no son susceptibles de control,

salvo que en razón del principio de favorabilidad, de reglas especiales de transición o de circunstancias análogas, tengan efectos ultra activos[38]; de igual modo, con fundamento en esta pauta, este tribunal ha concluido que se encuentra facultado para examinar la validez de disposiciones que aún no han entrado a regir, en razón a que aunque actualmente no despliegan sus efectos jurídicos, sí tienen vocación para hacerlo[39].

3.3.3.2. Tan solo en hipótesis excepcionales el control constitucional ha versado sobre preceptos que no tienen vocación para producir efectos jurídicos, cuando la abstención del juez constitucional se podría traducir en una erosión de la supremacía de la Carta Política. Dentro de estas hipótesis exceptivas se encuentran las siguientes:

(i) Cuando las disposiciones legales tienen un ámbito temporal de aplicación particularmente estrecho y limitado, y esta circunstancia impide activar y efectuar el control constitucional durante este corto período. En todos estos eventos el pronunciamiento judicial evita que las normas que rigen por lapsos cortos de tiempo resulten inmunes al control constitucional, y hace frente a una potencial estrategia ilegítima de los órganos de producción normativa de limitar la vigencia de las normas, a efectos de eludir el escrutinio judicial. Es así como en la sentencia C-803 de 2003[40], la Corte se pronunció sobre la validez de una norma cuyo plazo de vigencia era de tan solo 14 días[41].

(ii) Cuando el control constitucional del acto normativo cuya vigencia ha expirado, constituye un imperativo a la luz del texto constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con los decretos que declaran un estado de excepción o con aquellos que se dictan con fundamento en esta declaratoria. En estos casos, la excepción a la regla general se justifica en razón de la existencia de una disposición constitucional expresa de la Carta Política que hace imperativo el control, independientemente de la vigencia y eficacia del precepto[42].

(iii) Cuando existe una manifiesta y grave vulneración del ordenamiento superior por parte de una disposición cuyos efectos jurídicos han cesado, y cuando tal circunstancia justifica un fallo de inexequibilidad con efectos retroactivos. En estos eventos, pese a que ha concluido la aplicación de la disposición jurídica, el juez constitucional podría adelantar el juicio de validez sobre la base de que el fallo judicial sí tendría un impacto en el ordenamiento jurídico, al retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

(iv) Finalmente, en algunas oportunidades excepcionales la Corte ha entendido que el

punto de referencia para valorar la viabilidad del control constitucional no es el momento en el que se produce la decisión judicial, sino el momento en que se activa este mecanismo, como ocurre con las cláusulas que rigen por un periodo de tiempo determinado, el escrito de acusación se presenta durante este intervalo, pero durante el trámite judicial expira este plazo y cesan los efectos jurídicos del acto normativo[43].

3.3.3.3. Por último, este tribunal ha fijado una regla de cierre para casos cuya solución jurídica representa una dificultad objetiva para el juez constitucional. Puede ocurrir, por ejemplo, que existan dudas razonables y fundadas sobre la derogación tácita de un precepto legal que ha sido demandado, o sobre la posibilidad de que éstos tenga efectos ultra activos después de su derogación, o incluso, que la determinación sobre la insuficiencia del plazo de vigencia de la norma o sobre la gravedad de la infracción al ordenamiento superior, involucre juicios discrecionales, y que, en este entendido, no atienden a un criterio objetivo de valoración. En todos estos eventos, este tribunal ha optado por una regla prudencial que favorezca el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la supremacía de la Carta Política y el derecho de acceso a la justicia constitucional, en virtud de la cual, los casos dudosos se resuelven en favor de la competencia de este tribunal[44].

3.3.3.4. A partir de estas tres directrices, la Corte ha determinado la viabilidad del control constitucional en cada una de las hipótesis que afectan la vigencia y la eficacia de los actos normativos y de las reglas en ellas contenidas, tal como se indica a continuación:

(i) Con respecto a la vigencia, se ha entendido lo siguiente: (i) primero, que el escrutinio judicial no es viable frene los actos normativos que no han satisfecho los requisitos para su entrada en vigencia, salvo en aquellas hipótesis en que el propio ordenamiento prevé un control previo y automático, como ocurre con las leyes estatutarias[45]; (ii) segundo, que tampoco es factible el escrutinio judicial respecto de normas que han perdido su vigencia en razón de una derogación táctica, expresa u orgánica[46], salvo que en razón de principios como el de favorabilidad, la norma así derogada produzca efectos jurídicos[47].

(ii) Con respecto al fenómeno de la invalidez, la Corte ha concluído que en términos generales, la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición hace cesar

inmediatamente los efectos de las normas que son consecuencia de aquella otra, como cuando se declara la inexecutable de un decreto que declara un estado de estado de excepción, y se entiende que esta circunstancia hace cesar inmediatamente los efectos de todos los decretos expedidos en desarrollo de tal declaratoria. No obstante, en el caso específico de los estados de excepción, la Corte ha mantenido su competencia para efectuar el control sobre tales actos, no solo porque respecto de ellos existe un control automático a la luz de la Carta Política, sino porque, además, en estos casos es posible otorgar efectos retroactivos a la declaratoria de inexecutable para impedir que se convaliden “los efectos de una norma con graves vicios formales desde su nacimiento”[48].

(iii) Un tercer grupo de casos se presenta cuando la demanda de inconstitucionalidad se propone por fuera del ámbito temporal de aplicación establecido en la misma normativa, es decir, antes de que entre a regir, o cuando ha expirado este lapso temporal, como ocurre con las cláusulas legales que difieren en el tiempo su entrada en vigor, o que extienden sus efectos por un periodo determinado y limitado, transcurrido el cual, cesan sus efectos jurídicos, tal como ocurre con las cláusulas de aplicación provisional o con las cláusulas de transición de las leyes.

La tesis que ha imperado en esta materia es que el escrutinio judicial sólo procede cuando la respectiva disposición o acto normativo impugnado produce o puede producir efectos jurídicos, de modo que una vez expirado el plazo en el cual debía regir, o una vez satisfecho su objeto porque se han realizado los mandatos en ella contenidos, no procede el juicio de validez. En otras ocasiones se ha extendido el control frente a preceptos legales que no han entrado a regir porque la ley difirió en el tiempo su aplicabilidad, pero que tienen la potencialidad de producir efectos en el futuro y existe una expectativa razonable de que así ocurra en el futuro próximo. Así se determinó en la sentencia C-818 de 2011[49], cuando se avocó el conocimiento de las normas de la Ley 1437 de 2011 que regulaban el derecho de petición, por ser inminente su entrada en vigencia en el futuro próximo[50].

Aplicando esta misma regla, la Corte se ha abstenido de evaluar la validez de normas cuyos efectos jurídicos han cesado en razón de tener un plazo de aplicación determinado que se encuentra vencido. Así, en la sentencia C-709 de 2005[51], se resolvió la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, que establecía la

vinculación a título de provisionalidad de algunos tipos de docentes; la Corte estimó, que no era procedente el juicio de constitucionalidad porque la disposición no tenía la potencialidad de producir efectos jurídicos, porque, por un lado, se encontraba incorporada en una norma de carácter transitorio, por lo cual no tenía vocación de aplicación indefinida, y por otro, porque el efecto jurídico allí previsto debía producirse en el año 2002. Con una lógica semejante, en los autos 169 de 2005[52] y 266 de 2005[53], este tribunal confirmó la decisión de rechazar otras demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra del mismo precepto, sobre la misma base argumentativa.

Excepcionalmente, sin embargo, se ha efectuado el control cuando la disposición ha dejado de producir efectos jurídicos, en las siguientes hipótesis: (i) cuando el plazo de vigencia de la disposición es manifiestamente corto e insuficiente para interponer la demanda y ser resuelta por el tribunal constitucional[54]; (ii) cuando la inconstitucionalidad es grave y manifiesta y se requiere un fallo de inexequibilidad con efectos retroactivos[55]; (iii) cuando versa sobre normas que tienen un control constitucional obligatorio y automático, como los decretos dictados con fundamento en un estado de excepción, cuando éste ya ha expirado y la normatividad correspondiente ya no se encuentra en vigor, o cuando el estado de excepción ha sido levantado previamente[56].

3.3.4. Teniendo en cuenta las directrices anteriores, la Corte concluye que no es viable el control frente al artículo 7 de la Ley 1427 de la Ley 1427 de 2010, porque la demanda fue propuesta cuando sus efectos jurídicos habían cesado.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que la disposición en cuestión no establece una modificación en el régimen normativo en materia disciplinaria para los trabajadores de Satena S.A. y que, por el contrario, únicamente fija algunas pautas de tipo operativo en aspectos de orden institucional que más adelante se identificarán. El cambio en el régimen disciplinario se encuentra determinado implícitamente en el artículo 6 de la Ley 1427 de 2010, cuando se establece que “una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de Satena S.A., la totalidad de los servidores públicos de Satena S.A. tendrán el carácter de trabajadores particulares y, por ende, a los contratos individuales de trabajo continuarán aplicándose las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo de Trabajo, con las modificaciones y adiciones que se presenten”. En la medida en que la regulación laboral comprende también los asuntos disciplinarios, deberá entenderse que en virtud del artículo

6 de la Ley 1427 de 2010, tales aspectos se rigen también por la legislación privada.

En este orden de ideas, el artículo 7 de la Ley 1427 de 2010 constituye una típica cláusula de transición en materia disciplinaria, tal como se establece en el propio título de artículo con el rótulo “Transición en materia disciplinaria”. En este precepto se fijan reglas de tipo operativo sobre el funcionamiento temporal de la Oficina de Control Disciplinario Interno de Satena S.A., y sobre las competencias residuales, y también transitorias, de la Procuraduría General de la Nación. En este sentido, el precepto atacado determina lo siguiente: (i) por un lado, que la primera de estas dependencias debería funcionar por dos años más contados a partir de la constitución de Satena como sociedad de economía mixta, para sustanciar los procesos que se encontraran con apertura de investigación disciplinaria al momento de entrar en vigencia la ley; (ii) y por otro lado, que la Procuraduría General de la Nación tiene competencias residuales y transitorias en materia disciplinaria en dos tipos de procesos disciplinarios: frente a los trámites iniciados en Satena S.A antes de la constitución de la entidad como sociedad de economía mixta, pero que se encontraban en fases anteriores a la apertura de investigación formal cuando entró vigencia la Ley 1427 de 2010, y frente a las causas que debía tramitar la Oficina de Control Disciplinario Interno, pero que alcanzaron a ser resueltas definitivamente en el plazo de los dos años establecidos en la ley.

De este modo, habiéndose constituido Satena S.A. como sociedad de economía mixta el día 9 de mayo de 2011, el efecto establecido en la norma impugnada sobre el período de funcionamiento de la Oficina de Control Disciplinario Interno de Satena S.A. ya cesó, y la accionante no ofreció ningún elemento de juicio del cual se pueda inferir que los efectos en relación con las competencias residuales y temporales de la Procuraduría General de la Nación, se extienden al día de hoy. Y no podría la Corte activar el control constitucional sobre la base de una eventualidad remota, como es la existencia actual de trámites disciplinarios abiertos en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, después de haber transcurrido casi 5 años a partir en la entrada en vigencia de la Ley 1427 de 2010. La accionante tampoco ofreció ningún elemento de juicio que le permitiera hacer una inferencia de esta índole.

En este orden de ideas, y atención a que los efectos de la disposición impugnada han cesado, y a que por este motivo el referido precepto no tiene la potencialidad de

menoscabar la integridad o supremacía de la Carta Política, no es viable el pronunciamiento judicial en este momento, porque la demanda correspondiente fue interpuesta de manera extemporánea.

Cabe aclarar, además, que tampoco se configura ninguna de las hipótesis exceptivas que justificarían el control constitucional frente a normas que no producen efectos jurídicos, pues no se trata de un precepto que de acuerdo con la Constitución tenga un control automático obligatorio, no se evidencia una vulneración grave del ordenamiento superior que haga necesario un fallo de inexequibilidad con efectos retroactivos, y el plazo que tuvo la actora para proponer la acción en contra de este precepto fue lo suficientemente amplio como para activar el control constitucional.

3.3.5. De acuerdo con el análisis precedente, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre: (i) el artículo 7 de la Ley 1427 de 2010; (ii) el artículo 6 de la Ley 1427 de 2010, en relación con los cargos por el presunto desconocimiento de la exigencia de la iniciativa gubernamental, la presunta incorporación tardía de las medidas legislativas al proceso de aprobación parlamentaria, y la presunta omisión del trámite para la expedición del acto legislativo.

3.4. Los cuestionamientos a la aptitud de los cargos de la demanda

3.4.1. Finalmente, Satena S.A., el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Defensa Nacional, sostienen que la demanda de inconstitucionalidad es inepta porque las acusaciones no identifican ni precisan los componentes normativos inconstitucionales, y tampoco dan cuenta de las razones de la incompatibilidad normativa. En este entendido, la Corte deberá determinar si los términos en que fueron formuladas las acusaciones permiten la estructuración del juicio de constitucionalidad.

3.4.2. Tal como se expresó en el acápite anterior, las múltiples acusaciones de la demanda pueden ser clasificadas en cuatro grandes categorías: (i) primero, el cargo por la actuación irregular de las directivas de Satena S.A. por la interpretación y aplicación inadecuada de la ley, y que, según el análisis precedente, no puede ser evaluado por esta Corporación, en tanto los señalamientos recaen, no sobre las disposiciones legales, sino sobre las decisiones y actuaciones de las directivas de Satena S.A.; (ii) segundo, los cargos por las presuntas deficiencias en el trámite legislativo, que, de acuerdo con el análisis precedente, tampoco

serán valoradas porque fueron planteadas extemporáneamente; (iii) tercero, los cargos de naturaleza competencial, por la supuesta infracción del principio de unidad de materia y por la materialización de la reforma a través de una ley ordinaria y no mediante un Acto Legislativo; (iv) finalmente, se encuentran los cargos de naturaleza material, por la supuesta oposición entre las disposiciones legales y los artículos 25, 53 y 123 de la Carta Política.

3.4.3. Con respecto a las acusaciones de naturaleza material, este tribunal estima que los cuestionamientos de los intervinientes a la aptitud de la demanda son procedentes, por las siguientes razones:

3.4.3.1. De una parte, aunque la actora demandó los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010, la Corte encuentra que, en relación con este último precepto, la demanda no solo fue presentada extemporáneamente, sino que además, tampoco fue objeto de ningún reproche específico.

En efecto, la demandante sostuvo que la normatividad impugnada infringe los artículos 25, 53 y 123 de la Carta Política, pero ninguno de estos preceptos constitucionales guarda relación con las materias reguladas en el artículo 7 de la referida ley. El artículo 25 superior establece que “el derecho al trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”; por su parte, el artículo 53 de la Carta Política fija los estándares mínimos a los cuales deben sujetarse las relaciones laborales; y el artículo 123 superior determina que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, fija los deberes de los servidores, y habilita al legislador para determinar el régimen de los particulares que cumplen funciones públicas de manera temporal. Como puede advertirse, las materias reguladas en estas disposiciones no guardan, al menos prima facie, ningún vínculo material con el contenido del artículo 7 de la Ley 1427 de 2010, que establece las competencias de la oficina de control disciplinario interno de Satena S.A. y de la Procuraduría en materia disciplinaria durante el período de transición normativa, y la actora tampoco señala el sentido de la incompatibilidad normativa entre estas reglas y el contenido de la preceptiva constitucional.

Aunque en la demanda se sostiene que el referido precepto “impuso un procedimiento unilateral y nada garantista para investigar disciplinaria con fundamento en las escasas disposiciones que al respecto contiene el Código Sustantivo del Trabajo”, esta aseveración no podría servir de base para la estructuración del juicio de constitucionalidad, por cuanto la actora no indicó en qué consistió la modificación procedimental determinada en el precepto acusado, en qué sentido ahora el régimen procedimental es “nada garantista”, y las razones por las que este nuevo esquema nada garantista infringe los artículos 25, 53 y 123 de la Constitución Política.

Así las cosas, aunque el artículo 7 de la Ley 1427 de 2012 fue impugnado, la demanda en contra del mismo no fue presentada oportunamente, y además, no se formuló ninguna acusación específica, que pueda ser objeto del pronunciamiento judicial.

3.4.3.2. Con respecto al artículo 6 de la Ley 1427 de 2010, se encuentran las siguientes deficiencias que impiden la estructuración del juicio de constitucionalidad:

(i) Primero, en la demanda no se formulan cargos específicos en relación con el inciso 2, ni en relación con los párrafos 1 y 2, sino únicamente en relación con el inciso 1. Es así como el inciso 2 determina que “los trabajadores y pensionados de Satena S.A. continuarán rigiéndose por las normas que hoy les son aplicables en materia de seguridad social”; en la demanda no se cuestiona esta medida. Por su parte, el párrafo 1 establece que “A Satena S.A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, no le será aplicable la disposición contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas que le adicionen, modifiquen o sustituyan”, es decir, establece la inaplicabilidad de la norma que limita el crecimiento de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales[57]; esta norma tampoco es objeto de cuestionamiento en el escrito de acusación; y en el párrafo 2 se determina que “el gobierno nacional podrá destinar personal en comisión de servicio a Satena S.A.”; al igual que en los casos anteriores, la accionante tampoco formula ningún reproche en contra de esta medida. De este modo, ninguna de estas reglas contenidas en el artículo 6 de la Ley 1427 de 2010 puede ser objeto de control constitucional.

(ii) Ahora bien, en relación el inciso 1 del mismo artículo, la accionante sí formula una acusación concreta en su contra. Básicamente, la demanda contiene dos tipos de

acusaciones:

En primer lugar, se afirma que en general, cuando una empresa industrial y comercial del Estado se transforma en una sociedad de economía mixta, opera un cambio en el régimen legal al que se encuentra sometida, porque para todos los efectos legales se rige por el derecho privado, incluso en materia laboral. De hecho, el artículo 97 de la Ley 489 de 1998 establece que las “sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley”. En el caso de Satena, sin embargo, la alteración en régimen normativo sería ilegítima, ficticia y artificiosa, por la confluencia de las siguientes circunstancias: (i) el capital es predominantemente público, ya que la participación privada corresponde únicamente al 0.00004% del capital; (ii) la entidad cumple funciones públicas, como es el transporte aéreo de funcionarios públicos; (iii) las aeronaves con las que opera tienen status militar, y por ende son públicas. En este orden de ideas, como en realidad la entidad es esencialmente pública en razón de la composición de su capital, de sus funciones y de la titularidad de los bienes con los que opera, el cambio en el régimen normativo de los trabajadores de Satena S.A. es contrario al artículo 123 de la Carta Política, que los califica como servidores públicos, y que por esta vía prohíbe tácitamente que se sujeten a las normas del derecho privado.

Por otro lado, la nueva normatividad a la que se encuentran sometidos los trabajadores de Satena S.A. sería más desfavorable que la anterior en aspectos cruciales como el pago de las cesantías, la jornada de trabajo o los recargos por trabajo en horario nocturno o en horario extraordinario, y como consecuencia de ello, la disposición vulneraría los artículos 25 y 53 de la Carta Política.

A juicio de la Sala Plena, ninguno de estos cargos es susceptible de ser valorado por el juez constitucional.

(i) La acusación por la calificación artificiosa de los trabajadores de Satena S.A. como trabajadores particulares, sometidos entonces al Código Sustantivo del Trabajo, constituye en realidad un cargo en contra de la norma que ordena la transformación de la entidad en

una sociedad de economía mixta. Tal como se indicó en los párrafos precedentes, lo que a juicio de la actora hace reprochable el artículo 6 de la Ley 1427 de 2010 no es la calificación como tal de los trabajadores de Satena S.A., pues en general esta es la consecuencia natural de la constitución de una persona jurídica como sociedad de economía mixta, sino la circunstancia de que en este caso la transformación se efectuó sin cumplirse los presupuestos para ello, y utilizando como “cortina de humo” una exigua participación privada en el capital de la entidad para beneficiarse de la aplicación de un régimen normativo que naturalmente no le corresponde. En este orden de ideas, y en la medida en que el cargo por la infracción del artículo 123 de la Carta Política es consecuencial a la acusación en contra de la norma que dispone el cambio en la naturaleza jurídica de Satena S.A., pero que no fue demandada en este proceso, no hay lugar a un pronunciamiento de fondo.

(ii) Además, la acusación de la actora parte de una comprensión del artículo 1427 de 2010 que no se deriva de su literalidad, y que tampoco fue justificada en la demanda. En efecto, la accionante sostiene que el artículo 6 de la Ley 1427 de 2010 le quitó a los trabajadores de Satena su status de servidores públicos, al someterlos al régimen del derecho privado. No obstante, como quiera que no existe ninguna prohibición de orden constitucional para que algunas categorías de servidores públicos se sometan al régimen laboral privado, como de hecho ocurre con los trabajadores oficiales, la premisa de la actora sobre el sentido y alcance del precepto legal impugnado, no se encuentra debidamente justificada.

(iii) Asimismo, los cargos de la actora en contra del artículo 6 de la Ley 1427 de 2010 por la presunta afectación de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, tampoco son susceptibles de ser valorados en esta instancia.

De una parte, la actora argumenta que la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo resulta más desventajosa para los trabajadores de Satena S.A., pero no señala el componente regulativo de los artículos 25 y 53 de la Constitución que resulta vulnerado en razón de esta circunstancia. El artículo 25 de la Carta Política establece de manera general el derecho al trabajo, y no se encuentra cómo este derecho fundamental pueda resultar vulnerado por la aplicación de esta normatividad; entre otras cosas, porque de ser así todos los trabajadores sometidos a este régimen deberían entender vulnerado este derecho. Lo

mismo acontece con las previsiones del artículo 53 superior, que dispone, entre muchas otras cosas, la igualdad de oportunidades, la remuneración mínima vital y móvil, la proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad de trabajo, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en la normatividad laboral, el principio de favorabilidad, la garantía de la seguridad social, el derecho a la capacitación, la protección a la maternidad, el derecho al reajuste periódico de las pensiones, entre otros; la actora no señala cuál de estos componentes fue vulnerado ni las razones de este desconocimiento.

Asimismo, la actora argumenta que como consecuencia de la aplicación de la nueva normatividad, los trabajadores tienen condiciones laborales más desventajosas en componentes cruciales como las cesantías, el reconocimiento del trabajo en horario extraordinario, o la estabilidad laboral. Sin embargo, esta afirmación genérica no se encuentra respaldada, y en la demanda no se efectúa un ejercicio comparativo entre los dos regímenes normativos aplicables a partir del cual se pueda obtener la conclusión de la demandante.

Finalmente, en la medida en que el precepto demandado dispone de manera general el cambio en el régimen normativo en materia laboral, pero no establece ninguna directriz específica en relación con el manejo que se debe dar a las situaciones particulares de los trabajadores respecto de los cuales opera la transición normativa, la acusación de la actora partió un entendimiento manifiestamente inadecuado de la preceptiva legal, porque este no fija las reglas para manejar las situación laboral de los trabajadores antiguos sometidos a la transición.

Así las cosas, la Corte concluye que no es viable el pronunciamiento en relación con los cargos de naturaleza material, vinculados a la presunta infracción de los artículos 25, 53 y 123 de la Carta Política.

3.4.4. Ahora bien, con respecto a los cargos de orden competencial, la demanda contiene dos señalamientos, ninguno de los cuales puede ser analizado en este escenario, por las razones que se indican a continuación.

3.4.4.1. En primer lugar, se encuentra la acusación por la presunta falta de competencia del Congreso para ventilar la reforma a través de una ley ordinaria, y no a

través de un Acto Legislativo, es decir, actuando como legislador ordinario y no como constituyente secundario. A juicio de la Sala Plena, tampoco es viable el juicio de constitucionalidad, por las siguientes razones: (i) primero, la actora sostiene que el contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010 debía ser materializado en un Acto Legislativo y no en una ley ordinaria; sin embargo, en la demanda no se señala ningún precepto de la Carta Política que establezca una exigencia semejante, y ni siquiera dentro de una revisión oficiosa, se encuentra un requerimiento constitucional de ese tipo; (ii) segundo, aunque a juicio de la demandante la necesidad de que las normas fuesen expedidas a través de un Acto Legislativo se deriva de la presunta infracción del artículo 123 superior, que habría sido reformado por las disposiciones demandadas, esta argumentación es insuficiente, por cuanto, primero, no se explicó en qué sentido las normas que determinan el régimen laboral y disciplinario aplicable a los funcionarios de Satena implican una reforma al artículo 123 superior; pero incluso suponiendo que ello es así, lo anterior significaría, no que las normas acusadas debían ser expedidas a través de un acto legislativo, sino que son materialmente inconstitucionales por su oposición al artículo 123 superior. Por este motivo, no hay lugar a un pronunciamiento de fondo en relación con este cargo.

3.4.4.2. Con respecto al cuestionamiento por la presunta infracción del principio de unidad de materia, tampoco es viable el juicio de constitucionalidad.

Tal como lo explicaron la Vista Fiscal y los intervinientes, el cambio en la naturaleza jurídica de las personas jurídicas tiene como consecuencia directa e inmediata el cambio en el régimen normativo, que comprende el régimen en las relaciones laborales. De hecho, la constitución de una entidad como sociedad de economía mixta, lleva aparejada, según lo determina la propia Ley 489 de 1998, la aplicación del derecho privado, y en principio, para todos los efectos legales. Si la transformación de una entidad estatal se encuentra inescindiblemente vinculada a la definición de su régimen jurídico, y en particular, del régimen de sus relaciones laborales, correspondía al actor señalar las razones por las que en este caso se habría vulnerado el principio de unidad de materia, y esta explicación no fue proporcionada.

Por tanto, tampoco es factible el juicio de constitucionalidad en relación con este cargo.

III. RECAPITULACION

1. La actora presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010, que fijan algunas pautas en materia laboral y disciplinaria para los trabajadores vinculados a Satena S.A., en el contexto de la transformación de esta entidad en una sociedad de economía mixta.

2. Según la accionante, las referidas normas son contrarias a los artículos 25, 53, 123 y 158 de la Carta Política, por las siguientes razones: (i) primero, porque las autoridades de Satena S.A. se han amparado en esta normatividad para imponer condiciones laborales desventajosas a los trabajadores de la referida entidad; (ii) segundo, porque el Congreso se excedió en el ejercicio de sus facultades normativas, al reformar el artículo 123 de la Carta Política mediante una ley ordinaria y no mediante un Acto Legislativo, y al introducir cambios en el régimen laboral y disciplinario de los trabajadores de Satena en una ley cuyo objeto fundamental era el cambio en el tipo societario, en contravía del principio de unidad de materia; (iii) tercero, porque se desconoció el proceso de aprobación legislativa, porque las materias reguladas no fueron de iniciativa gubernamental, debiéndolo ser, y porque las medidas fueron introducidas tardíamente en el trámite parlamentario; (iv) finalmente, porque las normas desconocerían los principios constitucionales del derecho laboral, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, y la calificación de los trabajadores de entidades estatales como servidores públicos, exigencias contenidas en los artículos 25, 53 y 123 de la Constitución, al disponer que los trabajadores de la entidad se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo.

3. La Corte concluyó que no era viable un pronunciamiento de fondo, por las siguientes razones:

3.1. En primer lugar, porque la primera de las acusaciones es ajena a la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad, en la medida en que apunta, no a controvertir las disposiciones legales demandadas, sino las actuaciones de las autoridades de Satena S.A. en casos particulares.

3.2. En segundo lugar, porque los cargos en contra del artículo 7 de la Ley 1427 de 2010, y los cargos por la transgresión del proceso parlamentario, fueron propuestos extemporáneamente.

En el primer caso, la extemporaneidad se explica porque los efectos del mencionado artículo 7 de la ley 1427 de 2010 ya cesaron, de modo que como actualmente la norma no produce efectos jurídicos, ésta no tiene la potencialidad de afectar la integridad y supremacía del ordenamiento superior. Es así como el referido precepto a fija algunas reglas de transición en materia disciplinaria para Satena S.A., estableciendo las competencias temporales tanto de la Oficina de Control Interno de la entidad, como de la Procuraduría General de la Nación; y como todas estas competencias ya cesaron, el control frente a reglas que no producen efecto alguno, carece de todo sentido.

Y en el segundo caso, la extemporaneidad se explica porque según el artículo 242.3 de la Constitución, “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”, y en este caso, como la Ley 1427 de 2010 fue promulgada el día 29 de diciembre de 2010, los señalamientos al proceso de aprobación parlamentaria sólo podían ser planteados hasta el 20 de diciembre de 2011.

3.3. Finalmente, las deficiencias en el contenido de los cargos impiden la estructuración del juicio de constitucionalidad, así: (i) por un lado, el actor no formuló ninguna acusación específica en contra del artículo 7 de la Ley 1427 de 2010, ni en contra del inciso 2 o de los párrafos 1 y 2 del artículo 6 de la misma ley; por ello, en relación con tales preceptos, no es viable el pronunciamiento judicial; (ii) los señalamientos de la actora por el cambio en el régimen normativo de los trabajadores de Satena S.A. tampoco pueden ser valorados, porque en realidad estos se orientan a controvertir otra norma no demandada que ordena la transformación de la entidad en una sociedad de economía mixta, y a consecuencia de la cual se produjo la variación en la normatividad aplicable a los trabajadores vinculados al organismo, y porque además, no se dio cuenta de la incompatibilidad entre el contenido del precepto legal, y los artículos 35, 53 y 123 de la Carta Política; (iii) los cargos por la presunta incompetencia del Congreso para expedir la normatividad demandada, por no haber canalizado la reforma a través de un Acto Legislativo y por introducir reformas laborales en una ley cuyo objeto era una transformación societaria, tampoco pueden ser sometidos a escrutinio judicial; por un lado, como el cambio en la naturaleza jurídica de una entidad estatal envuelve cambios en el régimen al que se encuentran sometidos los trabajadores vinculados al organismo, se requería explicar por qué en este caso la medida legislativa era extraña al objeto dominante de la Ley 1427 de 2010; por otro lado, como los preceptos demandados regulan

materias no contenidas en el artículo 123 superior, en el escrito de acusación se debían indicar las razones por las que las previsiones legales implican una reforma al ordenamiento superior, y por qué, en esa medida, el Congreso debía tramitarla en su calidad de constituyente secundario.

3.4. En conclusión ninguna de las acusaciones en contra de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010 satisface las condiciones para la estructuración del juicio de constitucionalidad.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, sobre la constitucionalidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente con excusa

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con excusa

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Ausente

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICHA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Como pretensión principal.

[2] Como pretensión principal.

[3] Como pretensión principal.

[5] Planteamiento de Satena S.A.

[6] Como pretensión única.

[7] Como pretensión única.

- [8] Como pretensión subsidiaria.
- [9] Como pretensión subsidiaria.
- [10] Como pretensión subsidiaria.
- [11] Planteamientos de la Universidad Externado de Colombia, del Departamento Administrativo de la Función Pública, del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- [12] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- [13] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- [14] Planteamiento de la Universidad Externado de Colombia.
- [15] Sentencia C-722 de 2007,
- [16] Argumento de Satena S.A.
- [17] Argumento del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.
- [18] Tesis de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- [19] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- [20] Argumento de la Universidad Externado de Colombia.
- [21] Planteamiento de la Universidad Externado de Colombia.
- [22] En este sentido, se transcribe ampliamente la sentencia C-736 de 2007.
- [23] Argumento del Departamento Administrativo de la Función Pública y por el Ministerio de Defensa Nacional.
- [24] Planteamiento de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- [25] Argumento de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

- [26] Planteamiento de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- [27] Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- [28] Argumento del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.
- [30] Argumento del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.
- [31] Planteamiento del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.
- [32] Argumento esbozado por el Departamento Administrativo para la Función Pública y por el Ministerio de Defensa Nacional.
- [33] Planteamiento de la Universidad Externado de Colombia.
- [34] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [35] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.
- [36] Sobre la viabilidad del control constitucional frente a preceptos legales no susceptibles actualmente de producir efectos jurídicos cfr. la sentencia C-797 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- [37] Al respecto cfr. la sentencia C-797 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. También cfr. la sentencia C-898 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la que la Corte se inhibió de pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 186.12, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), en razón a que los planteamientos del actor se orientaron a demostrar, no que las referidas disposiciones eran contrarias a la preceptiva constitucional, sino a demostrar que ésta había sido objeto de una derogación tácita, cuestión esta que no constituye el objeto de este tipo de procesos.
- [38] Sobre la improcedencia del control constitucional respecto de normas derogadas, salvo cuando en razón del fenómeno de la ultraactividad sigan produciendo efectos jurídicos, cfr. las siguientes sentencias: C-1155 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), que debía resolver sobre algunas normas del Decreto 1652 de 1991, “por el cual se adoptan medidas administrativas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura”, y que fue derogado expresamente por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley

270 de 1996; C-714 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), que se debía pronunciar sobre el artículo 65 del Decreto 2699 de 1991, el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, y que fue derogado por el Decreto 261 de 2000; en esta oportunidad la Corte se pronunció sobre la exequibilidad del precepto, en atención a que la referida disposición proyectaba sus efectos aún después de su derogación. En un sentido semejante se encuentran las sentencias C-423 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo); C-819 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); C-823 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); C-104 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); C-338 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-300 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-329 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); C-505 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-467 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[39] Este es justamente el caso de las disposiciones que aún no han entrado a regir porque la ley en la que se encuentran incorporadas difiere en el tiempo su aplicabilidad. Así se ha sostenido, por ejemplo, en las sentencias C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en las que esta Corporación se pronunció sobre la exequibilidad de algunas disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que a la fecha de las decisiones judiciales, no había entrado a regir.

[40] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[41] También cfr. las sentencias C-333 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-992 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[42] Al respecto cfr. las siguientes sentencias: C-070 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales y Humberto Antonio Sierra Porto), que se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto 3929 de 2008, declaratorio del estado de conmoción interior, después de que ya había sido levantado por el Presidente de la República; C-071 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), que determinó la exequibilidad del Decreto 3929 de 2008, cuando ya habían cesado todos sus efectos como consecuencia del levantamiento del estado de excepción. También se pueden confrontar las siguientes sentencias: C-216 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez); C-135 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); C-619 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández); C-327 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra); C-488 de 1995 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[43] Al respecto cfr. la sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta oportunidad se demandaron múltiples artículos de la Ley 633 de 2000, “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”. Las vigencia de estas normas tributarias se extendía únicamente hasta el día 31 de julio de 2001; pese a que durante el trámite del proceso de constitucionalidad los efectos de las referidas disposiciones cesaron, este tribunal tomó en consideración el hecho de que el mecanismo fue activado cuando aún se encontraba vigente, y en consonancia con ello, se pronunció sobre su exequibilidad. En este sentido, se afirmó lo siguiente: “De acuerdo a la tesis que se prohíja en este fallo, el órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario (...) en el presente caso, las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda, razón por la cual la Corte conserva su competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad, aún cuando en el curso del proceso las mismas hayan dejado de regir (...) para garantizar el acceso a la justicia constitucional, cabe hacer un pronunciamiento de fondo (...) cuando no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control constitucional (...)”.

[44] Al respecto cfr. la sentencia C-419 de 2002 (Marco Gerardo Monroy Cabra). En este caso la Corte avocó el conocimiento de una demanda contra el artículo 1 (parcial) del Decreto 84 de 1980, sobre cuya vigencia existían dudas en razón de no ser clara la derogación tácita del mismo por parte del Decreto 754 de 1982 o de la Ley 30 de 1992. En razón de esta incertidumbre fundada, se adoptó la referida regla prudencial al afirmar que “cuando la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte no puede inhibirse por esta razón pues la disposición podría estar produciendo efectos”. Aunque finalmente esta Corporación expidió un fallo inhibitorio, esta decisión se debió, no a la presunta derogación normativa, sino a la ineptitud sustantiva de la demanda.

[45] Es así como en los autos 023 de 2012[45] y 074 de 2013[45] la Corte confirmó una decisión de rechazo de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un Acto

Legislativo que pretendía introducir reformas sustanciales al sistema de administración de justicia, por cuanto nunca alcanzó a entrar en vigor por no haber sido promulgado, y por haber sido archivado tras unas objeciones presidenciales.

[46] Al respecto cfr. las sentencias C-329 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-300 de 2002 (Álvaro Tafur Galvis), C-419 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-724 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[47] Al respecto cfr. las sentencias C-819 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza), C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-1144 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

[48] Al respecto cfr. la sentencia C-619 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[49] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[50] Dentro de la misma lógica, en la sentencia C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) se evaluó la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), pese que a la correspondiente disposición sólo entraría a regir en junio de 2012, y la demanda de inconstitucionalidad y la decisión de esta Corporación se produjo con anterioridad a esta fecha. Teniendo en cuenta que la disposición actualmente no había entrado a regir, pero que tenía vocación de producir efectos jurídicos en el futuro, la Corte encontró viable el control constitucional, y declaró la constitucionalidad condicionada del precepto impugnado.

[51] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[52] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[53] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[54] Sentencias C-333 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), y C-803 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[55] Sentencia C-149 de 2003, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[56] Sentencia C-070 de 2009, M.P. Clara Elena Reales y Humberto Antonio Sierra Porto.

[57] El artículo 92 de la Ley 617 de 2000 determina lo siguiente: “Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales.”.