



Sentencia 253 de 1996 Corte Constitucional

SENTENCIA C-253/96

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Régimen jurídico aplicable a empleados/EMPLEADOS PUBLICOS

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

Estima la Corte que el artículo 41 de la Ley 142 de 1994 al disponer que el régimen de los servidores de las empresas de servicios públicos domiciliarios que adopten la forma de empresas industriales y comerciales del Estado, es el consagrado en el inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 relativo a los empleados públicos, y no al inciso 2o. de la misma disposición que se refiere a los trabajadores oficiales, resulta contrario a la Carta Política en el aparte acusado, por las siguientes razones: Con la remisión aludida se desconoce el principio constitucional de la igualdad de quienes prestan sus servicios a las empresas industriales y comerciales del Estado, por cuanto éstas por regla general vinculan a las personas que laboran para ellas en calidad de trabajadores oficiales, como lo señala el actor, y de manera excepcional de conformidad con sus estatutos, a quienes desempeñen cargos de dirección y confianza se les otorga la categoría de empleados públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968. Es evidente que el Legislador tiene facultad para fijar el régimen que corresponda a quienes prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo señalarles la calidad de empleados públicos, pues la función encaminada a la prestación de los servicios públicos permite que estén sometidos al marco jurídico "que fije la ley". No resulta razonable ni idóneo sacrificar injustamente derechos constitucionales laborales propios de esta clase de servidores como son los derivados del derecho de asociación y de la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales. No comparte la Corporación el criterio según el cual el Legislador quiso otorgarles la categoría de empleados públicos a los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios. Lo expresado no significa que los estatutos de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, no puedan determinar cuáles de sus servidores se consideran empleados públicos, en relación con las actividades de dirección o confianza que desempeñen, de conformidad con el inciso 2o. del Decreto 3135 de 1968.

PRESUNCION DE LA BUENA FE

La buena fe, de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume, y dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente.

Referencia: Expediente D-1086

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 142 de 1994 *"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"*.

Tema: Régimen jurídico aplicable a las personas que prestan sus servicios a las empresas de servicios públicos domiciliarios que adopten la forma de empresa industrial y comercial del Estado.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá, 06 de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Actor: José Antonio Galán Gómez.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, procede a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano José Antonio Galán Gómez contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 142 de 1994 *"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"*.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista la norma acusada en la Secretaría General de esta Corporación, a efectos de asegurar la intervención ciudadana; y que se enviara copia del expediente al Despacho del señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. Igualmente dispuso que se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y al Superintendente de Servicios Públicos, para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran dentro de los diez (10) días siguientes, sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma demandada, subrayando el aparte acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 41.433 de once (11) de julio de 1994.

"LEY 142 de 1994"

(Julio 11)

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

"El Congreso de Colombia

D E C R E T A :

Artículo 41. Aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. Las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas, tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esta Ley. Las personas que presten sus servicios a aquellas empresas que a partir de la vigencia de esta Ley se acojan a lo establecido en el parágrafo del artículo 17°. , se regirán por las normas establecidas en el inciso primero del artículo 5°. del Decreto-Ley 3135 de 1968."

III. LA DEMANDA.

El ciudadano JOSE ANTONIO GALAN GOMEZ presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 142 de 1994 por considerar que dicha disposición en el aparte subrayado vulnera los artículos 1°, 2°, 4°, 13, 25, 55, 83, 150-1 y 209, de la Constitución Política.

El actor manifiesta que los Decretos 1050 de 1968 y 1221 de 1986 definen a las empresas industriales y comerciales del Estado y a los establecimientos públicos en los órdenes nacional y departamental, y destaca que aquéllos preceptos no hacen relación a los municipios. Agrega que acerca de la clasificación de los servidores públicos de esas entidades "*se tiene que las leyes 3 de 1986 (art. 233) y 11 de 1986 reiteran simplemente el criterio de clasificación nacional que contiene el artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968 y el Decreto Ley 1042 de 1978, art. 76*".

Afirma, que según lo consagrado en el inciso 2o. del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968, "*encontramos que existe igual clasificación de trabajadores oficiales como regla general a los funcionarios de las EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES del Estado en todos los órdenes (sic)*". Esta circunstancia, explica, "*viola entonces el principio constitucional a la igualdad, por cuanto discrimina a los funcionarios de las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos, al remitir su clasificación al INCISO PRIMERO del artículo 5o. del Decreto Ley 3135/68, el cual hace clasificación (sic) de empleados públicos.*"

Aduce que no encuentra razón para que a los funcionarios de las empresas industriales y comerciales del Estado "*se les clasifique como trabajadores oficiales mientras que a otros funcionarios también de empresas del Estado, esta vez los de servicios públicos, se les pretenda clasificar como empleados públicos, remitiendo el artículo acusado su clasificación al inciso de clasificación (sic) de empleados públicos.*"

Agrega que "*(...) como consecuencia de este absurdo legal, el Congreso de la República por error o mala fe, no garantiza la efectividad de los derechos consagrados en la Carta, violando derechos derivados de la Clasificación de trabajador oficial, como son los de trabajo en condiciones dignas y justas y negociación colectiva, y como ya se expresó, el derecho fundamental a la igualdad (Constitución Política de 1991: 1, 2, 4, 13, 25, 83, 150-1, 209),*" por cuanto a los empleados públicos "*no les está permitido legalmente presentar pliegos de peticiones-celebrar convenciones colectivas de trabajo.*"

Además, expresa que acerca de este "*absurdo legal*" el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto del 19 de julio de 1995 se pronunció acerca de cuál debe ser el régimen aplicable a los trabajadores vinculados a las empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a la prestación de servicios públicos previstas en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 142 de 1994, cuyas consideraciones

transcribe ampliamente el actor para sustentar su petición de inexecutable. En dicho pronunciamiento, aquella Corporación concluyó lo siguiente:

"Con el estudio de los antecedentes del artículo 41 de la Ley 142 de 1994 se llega a la conclusión de que el legislador quiso precisar cuál es el régimen laboral para los trabajadores que presten sus servicios a las entidades de servicios públicos domiciliarios con capital no representado en acciones y que adopten la forma de empresas industriales y comerciales del Estado.

Pero al redactar la norma se incurrió en una equivocación al citar como tal régimen el previsto por el inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 cuando lo pertinente era invocar el segundo. En efecto, de los antecedentes de la ley y de su texto se aprecia que la intención del legislador fue la de que toda entidad dedicada a la prestación de servicios públicos domiciliarios que no se constituya o transforme en sociedad por acciones, tiene que adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado con todas las implicaciones que de ello sigan; entre otras, la de que a sus empleados se les debe dar el tratamiento de trabajadores oficiales, concepto incompatible con el que pueda tenerseles como empleados públicos; esto por cuanto el inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 reserva esta calidad a quienes prestan sus servicios a los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.(...)"

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

1. El señor Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada, advirtiendo, previamente a la exposición de las razones de la defensa de la misma, que "*Acudir a la tesis de la equivocación del Legislador, como se deduce del concepto expedido por el Honorable Consejo de Estado, conduce a otorgarle a la materia un alcance que no tiene, aun cuando se afirme que la redacción de la norma acusada resultó errónea o equivocada, argumento éste que fue retomado por el Actor; y que en nuestra opinión no se compadece con la técnica de interpretación de disposiciones contradictorias y especiales (...)*" Y agrega que "*Lo anterior, aunado al hecho de que el Actor, instaura la acción pública de inconstitucionalidad con un desconocimiento total de la teleología de la misma, cuando pretende que la Corte Constitucional, restrinja los efectos de la sentencia que ella profiera, a simplemente confirmar los apartes y conclusiones del Concepto del Consejo de Estado, o si se quiere a examinar los alcances del Concepto mencionado.*"

Manifiesta el Superintendente de Servicios Públicos que la Ley 142 de 1994 al desarrollar los preceptos constitucionales de los artículos 365 a 370 de la Carta Política, "*introduce en el ordenamiento jurídico dos novedosos componentes, cuales son la noción de 'servicio público domiciliario' como una especie de la noción genérica de servicio público, así como el concepto de un 'Nuevo Desarrollo Normativo',*" y destaca la importancia del concepto de "*domiciliaridad*", en cuanto facilita la actividad de interpretación "*especialmente en el momento de determinar la intención del Legislador al incluir la disposición del Artículo 41 (...)*".

A continuación expresa que "*a lo largo de las disposiciones de la Ley 142 de 1994 se encuentran una variedad de excepciones a las normas generales tradicionalmente aplicadas en Colombia (v.gr. en materia comercial, administrativa, laboral) (...)*", y agrega que la intención del Legislador al adoptar un régimen especial para las sociedades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios fue clara por cuanto creó las empresas de servicios públicos con un régimen jurídico especial.

Expresa además que la disposición acusada "*(...) tal y como está redactada por el Legislador, no permite dentro de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios que ostenten la naturaleza jurídica de empresas industriales y comerciales del Estado (lo que implica que la totalidad de su capital sea público), la constitución de sindicatos y la celebración de convenciones colectivas de trabajo.*" Y puntualiza que por ello el Legislador optó por crear para los prestadores oficiales de estos servicios una norma especial que no viola el principio de igualdad como afirma el actor, tanto así que el Código Sustantivo del Trabajo "*(...) deja abierta la posibilidad para que existan ordenamientos especiales como el de la L.S.P.D., que excepcionen el principio de la igualdad laboral (...)*".

Estima que al expedirse la Ley 142 de 1994, el Legislador estableció un régimen especial, preferente y posterior, por lo que la naturaleza jurídica de las empresas de servicios públicos modifica el régimen de dichas entidades y la clasificación de sus servidores en trabajadores oficiales y empleados públicos que realizó la anterior reforma, con lo cual el legislador "*(...) efectivamente introdujo modificaciones (...) al autorizar que las empresas prestadoras de servicios públicos se regulen por un esquema de sociedades por acciones, sociedades de economía mixta, o excepcionalmente, empresas industriales y comerciales del Estado, y en el caso de que sean de carácter oficial, (...) determine su régimen laboral con la categoría de empleados públicos, sin que con ello vulnere la Carta Política.*"

Concluye su intervención manifestando que la estructura administrativa empresarial y laboral de las entidades estatales ha variado por diferentes razones como el redimensionamiento del tamaño del Estado y la creación de nuevas personas jurídicas que ostentan una calidad normativa especial, en relación con los servicios públicos, por lo cual los cargos del demandante "*(...) son de conveniencia mas no de constitucionalidad (...)*".

2. El ciudadano RICARDO GUTIERREZ VELASQUEZ interviene en defensa de la exequibilidad de la disposición acusada, y para el efecto presenta un memorial consignando las mismas razones expresadas por el señor Superintendente de Servicios Públicos, a fin de "*coadyuvar los*

argumentos contenidos en la contestación de la demanda."

3. También interviene el ciudadano OSCAR FABIAN GUTIERREZ HERRAN, quien manifiesta que la disposición impugnada debe declararse exequible, con fundamento en los siguientes argumentos:

Indica, en primer término, que la norma acusada no debe atribuirse a un error del Congreso por cuanto es cierto que en uno de los proyectos que sirvieron de origen a la Ley 142 de 1994 se disponía que todos los trabajadores de las empresas de servicios públicos se someterían a las normas del Código Sustantivo del Trabajo. Pero no es menos cierto que en ese momento no se preveía que algunas empresas de servicios públicos del sector oficial pudieran adoptar forma distinta a la de "sociedades por acciones"; que cuando se admitió en el trámite del proyecto esta posibilidad excepcional, quienes les prestaran sus servicios se regirían por lo dispuesto en el inciso primero del artículo 5° del Decreto 3135 de 1968.

En consecuencia, si la Ley 142 de 1994 hubiese guardado silencio en torno al régimen laboral aplicable a quienes presten servicios a entidades descentralizadas que se transforman en empresas industriales y comerciales del Estado, habría sido aplicable el inciso segundo del artículo 5° del Decreto 3135 de 1968, y que igualmente habría sucedido si la Ley 142 hubiese hecho una referencia genérica a las normas que rigen las empresas industriales y comerciales del Estado. Agrega que el inciso segundo del párrafo primero del artículo 17 de la Ley 142 de 1994, dispone que "en todo caso, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas que presten servicios públicos, en todo lo que no disponga directamente la Constitución, será el previsto en ella."

En relación con la violación al principio a la igualdad que aduce el actor, el interviniente expresa que los artículos 123 y 210 de la Carta Política autorizan a la ley para señalar el régimen de los diversos servidores públicos en las entidades descentralizadas, razón por la cual "el Congreso puede, entonces, regular la materia en la forma que mejor atienda los intereses nacionales."

Manifiesta además que "La regla general en la Ley 142, consiste en que las empresas de servicios públicos sean sociedades por acciones. Excepcionalmente el legislador permitió que algunas empresas oficiales ya existentes no adoptaran al transformarse esa modalidad en la estructura de su capital, y dispuso que, en tales eventos, deberían someterse al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado (Art. 17, Párrafo 1)". Además expresa que la existencia de empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos, sin representar su capital en acciones constituye, a su juicio, una situación excepcional, y por lo tanto "no se ve cómo la condición de 'empleado público' viole el derecho al trabajo en condiciones justas."

Por último indica que en relación con el derecho a la negociación colectiva, "debe precisarse que la norma que impide a los empleados públicos presentar pliegos de peticiones o celebrar convenciones colectivas de trabajo, es el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, y no el 41 de la ley 142 de 1994."

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Ante el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación, y aceptado por esta Corporación, se remitió el expediente al señor Viceprocurador General de la Nación, Doctor Luis Eduardo Montoya Medina, quien mediante oficio número 845 de 5 de febrero de 1996 y dentro del término legal rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 41 parcialmente acusado de la Ley 142 de 1994.

En lo que denomina "El marco particular de la acusación", el representante del Ministerio Público expresa que un cargo de inexecutableidad no puede tener como base sólida la interpretación de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según la cual el Legislador incurrió en un yerro "cuando al concebir el artículo 41 acusado remitió, para efectos de determinar la condición de los trabajadores de las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos domiciliarios, al inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, cuando a juicio de este Alto Organismo Consultivo, ha debido remitirse a las preceptivas del inciso segundo de tal norma (...)". Lo anterior por cuanto erige el mandato legal contenido en el Decreto 3135 de 1968 "en canon Superior sin serlo, u obligatorio e inalterable para el Congreso pues es una norma sin carácter de atendible por las otras leyes."

Agrega que, así las cosas, "el análisis constitucional debe despejar si el supuesto 'yerro' que se le atribuye al legislador lo fue en verdad o si la norma traduce el querer del Congreso", para lo cual se debe partir del nuevo esquema constitucional que inspira el régimen de los servicios públicos (artículos 365 a 370 de la Carta Política).

Puntualiza el señor Viceprocurador que "la referencia al servicio público domiciliario orienta la labor de interpretación propuesta como ejercicio para identificar la intención del legislador, concretamente en el momento de determinar en el artículo 41 que los empleados vinculados a las empresas prestadoras de tal servicio tendrán la calidad de empleados públicos", razón por la cual, a su juicio, "la teoría constitucional en el terreno de los servicios públicos, es de carácter objetiva o funcional, es decir que tiene en cuenta la naturaleza del servicio, con prescindencia

de la entidad encargada de ofrecerlos, y por ello, se establece que puedan ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares."

Expresa que en relación con las sociedades que presten servicios públicos domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1994 el régimen aplicable a las relaciones con sus empleados "es el del Código Sustantivo del Trabajo, que naturalmente es el propio de los trabajadores particulares." Resalta también que "es ahí donde surge la excepción del parágrafo (del artículo 17 de la citada ley), donde se abandona el esquema del establecimiento público y autoriza la prestación del Servicio Público Domiciliario por empresas industriales y comerciales del Estado, para que éste compita en idéntico régimen con los de los particulares, sólo que la ley a los trabajadores de estas empresas los encaja como empleados públicos."

Acerca de la vulneración del principio de igualdad, manifiesta el representante del Ministerio Público que su análisis debe "efectuarse a la luz de la finalidad perseguida por la norma". Y agrega que "el principio de igualdad en su concepción relacional en el campo laboral, tiene expresión en lo regulado por el artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo", que consagra que dicha igualdad puede tener "las excepciones establecidas por la ley"; razón por la cual "se admite la alternativa consistente en variar un régimen legal de vinculación de los trabajadores con el ente prestatario, en virtud de dar aplicación a supremos principios constitucionales. Si el mismo derecho de huelga no es absoluto, a pesar de ser una conquista laboral de indudable trascendencia y su ejercicio está condicionado a que en ningún caso puede ir en detrimento del interés colectivo."

Concluye indicando que "en razón de las características propias del régimen de servicios públicos domiciliarios, es totalmente viable la consagración de un régimen laboral particular para los trabajadores de las empresas de servicios públicos domiciliarios que se constituyan como empresas industriales y comerciales del Estado en su nivel central o descentralizado nacional o territorial; por ende, no se aprecia violación de lo regulado en el artículo 41, parte acusada, al principio de igualdad y menos aún al derecho a un trabajo en condiciones dignas o justas, pues la condición de empleado público en ninguna forma desconoce tales derechos, aunque como tales no puedan hacer huelgas o cesar de alguna forma sus obligaciones para con la comunidad y la empresa prestataria del servicio."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. La competencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 142 de 1994.

Segunda. Régimen jurídico aplicable a las personas que prestan sus servicios a las empresas de servicios públicos domiciliarios que adopten la forma de empresa industrial y comercial del Estado.

Con respecto al concepto de servicios públicos, cabe señalar que estos por esencia son inherentes a la finalidad social del Estado, como lo señala el artículo 365 de la Carta Fundamental. Dentro de esa finalidad se encuentra el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Con ellos se busca brindar "(...) el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros. En este sentido los servicios públicos deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, en orden a la realización de los fines esenciales del Estado, a la justicia social y a promover la igualdad en forma real y efectiva.

Acerca de la eficiente prestación de los servicios públicos ha señalado la Corte que "Difícilmente se comprendería la existencia de un Estado moderno que no sea capaz de asegurar que todos sus asociados tengan acceso a los servicios públicos, más cuando solamente el Estado puede garantizar su prestación a todos los habitantes. Pero en el caso específico en que el Estado no pueda asumir directamente la prestación de uno de esos servicios públicos, (...) deberá entonces brindarle a esa comunidad afectada por la carencia total o parcial del servicio los medios adecuados y crear las condiciones para que ellos directamente y por sus propios medios puedan lograr obtener la satisfacción mínima de sus necesidades vitales." (sentencia T-570 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein)

La Ley 142 de 1994 en su artículo 1o. establece que dicho estatuto se aplica: "a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural". Los servicios públicos domiciliarios son aquellos que se prestan "a través de sistemas de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas." (Sentencia C-205 de 1995. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Ahora bien, de conformidad con el artículo 367 de la Carta Política antes citado, corresponde a la ley fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta,

además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. La Ley 142 de 1994 en su artículo 15, expresa que pueden prestar los servicios mencionados: las empresas de servicios públicos; "las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos"; los municipios cuando asuman directamente a través de su administración central su prestación; las organizaciones autorizadas por la citada ley para tal fin en municipios menores, zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; y las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de la expedición de la ley estuvieran prestando cualquiera de los servicios públicos domiciliarios.

A su vez, el artículo 17 de la misma Ley establece que "Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta ley." Dentro de la categoría de las empresas de servicios públicos se encuentran las empresas industriales y comerciales del Estado, a las cuales hace referencia el actor en su demanda.

En efecto, el artículo 17 de la Ley 142 de 1994 consagra en su párrafo 1o. que "las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado." Agrega la citada norma en el inciso 2o. del párrafo que "En todo caso, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas de cualquier nivel territorial que presten servicios públicos, en todo lo que no disponga directamente la Constitución, será el previsto en esta ley."

Es oportuno destacar que las empresas industriales y comerciales del Estado forman parte de las denominadas entidades descentralizadas, de conformidad con los criterios adoptados en la reforma administrativa realizada en 1968. Dentro de sus características se encuentran que se trata de personas jurídicas, con autonomía patrimonial y administrativa, a la luz del Decreto 1050 de ese mismo año. Estas, al igual que las sociedades de economía mixta, tienen por finalidad el cumplimiento de actividades industriales o comerciales, dentro de las cuales hoy en día se cuenta la prestación de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, ya que en su concepción las empresas de servicios públicos pueden tener ánimo de lucro.

En ese sentido, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 permite que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios adopten la forma de sociedad por acciones -privada o mixta- o el régimen de empresas industriales y comerciales del Estado, a fin de que puedan desarrollar su actividad como empresarios, consagrando de esta manera para su regulación un régimen jurídico especial. Así mismo, el artículo 19 numeral 15 de esa Ley señala que "en lo demás, las empresas de servicios públicos se regirán por las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas", integrando en lo no previsto por aquella ley de manera expresa, a las disposiciones del Código de Comercio.

Cabe destacar que, de conformidad con el artículo 3o. del Decreto 3130 de 1968, cuando las sociedades de economía mixta que presten servicios públicos domiciliarios tengan un capital estatal de 90% o más en su composición accionaria, se consideran para efectos del régimen jurídico aplicable, empresas industriales y comerciales del Estado.

El artículo 41 de la Ley 142, parcialmente acusado, dispone que "las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas, tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esta ley." A continuación, esa misma norma prescribe que "Las personas que presten sus servicios a aquellas empresas que a partir de la vigencia de esta ley se acojan a lo establecido en el párrafo del artículo 17, se regirán por las normas establecidas en el inciso primero del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968."

Ahora bien, el demandante considera que la remisión que el artículo 41 de la Ley 142 de 1994 hace al inciso 1o. del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, es contraria a la Constitución pues otorga la condición de empleado público a los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, y no la de trabajador oficial conforme a la regla general contemplada en el ordenamiento jurídico vigente.

Conviene recordar que la Corte Constitucional en sentencia C-484 de 1995 (M.P. Doctor Fabio Morón Díaz), estimó que el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 consagra la regla general de clasificación de los servidores públicos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos a quienes les otorga la categoría de empleados públicos. Excepcionalmente los servidores que laboren para dichas entidades son trabajadores oficiales cuando se trate de quienes ejercen actividades de sostenimiento de obras públicas y de la construcción.

Igualmente, señaló que de conformidad con el precepto citado, por regla general son trabajadores oficiales quienes laboren para las empresas industriales y comerciales del Estado, y excepcionalmente se consideran empleados públicos las personas que, de acuerdo con los estatutos internos, desempeñen actividades de dirección y confianza. Dice así la disposición mencionada:

"Artículo 5o. EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES. Las personas que presten sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

Las personas que presten sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos." (lo subrayado es fuera del texto)

En la sentencia referida, la Corporación destacó que la Constitución de 1991, "recogiendo la experiencia legislativa antecedente y el régimen preconstitucional aplicable a esta materia, decidió clasificar directamente, aún cuando no de modo exhaustivo, a los servidores públicos o del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en tres categorías muy generales, según se desprende de una lectura inicial del artículo 122 (sic) de la nueva Constitución." Dichas categorías son: los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales del Estado.

Es oportuno reiterar lo dicho en aquella oportunidad en cuanto a que el ingreso al servicio público, por regla general se hace a través del sistema de concurso por parte de los empleados públicos, quienes de este modo hacen parte de la carrera administrativa, y se someten al régimen propio de esta para efectos de su permanencia, ascenso y retiro, de conformidad con el artículo 125 de la Carta Política.

Además de lo anterior, es preciso señalar que la Ley 127 de 1992 "Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones", reguló lo concerniente a los empleados públicos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción (ver entre otras las sentencias Nos. C-195 de 1994 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y C-306 de 1995 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara)

Teniendo en cuenta que los trabajadores oficiales pertenecen al régimen excepcional de los servidores públicos establecido en el artículo 125 de la Carta, la Corporación precisó sobre este aspecto lo siguiente: "se encuentra la referencia que se hace al régimen de prestaciones sociales mínimas que debe expedir el legislador y que aparece mencionada en el numeral 19 literal f) del artículo 150 de la Carta Política como una de las leyes marco, lo cual da idea y fundamento para afirmar que bajo esta categoría, los servidores públicos pueden negociar las cláusulas económicas de su vinculación a la administración y que las prestaciones sociales pueden aumentarse convencionalmente en el contrato, así sea por virtud del conflicto colectivo y de la negociación o de la huelga, salvo en materia de servicios públicos esenciales." (Sentencia C-484 de 1995)

A efecto de determinar la clasificación de los funcionarios de las empresas de servicios públicos domiciliarios conformadas como empresas industriales y comerciales del Estado, resulta necesario recordar lo expresado en la citada providencia emanada de esta Corporación. Dijo la Corte:

"por regla general el servicio público y la función administrativa, que comportan ejercicio de autoridad deben ser satisfechos y atendidos por empleados públicos, y que como sus actos son por principio actos administrativos, expedidos para el cumplimiento de responsabilidades públicas, como las que se atienden por los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos en el orden descentralizado, lo mismo que las responsabilidades de inspección, vigilancia y control que se cumplen por las superintendencias en el orden central, no pueden ser dictados sino por empleados públicos, los cuales deben cubrir todo el cuadro de destinos de las entidades a las que se les asignan aquellas responsabilidades, claro está, con algunas salvedades sobre cierto tipo de actividades relacionadas con la construcción y mantenimiento de obras públicas, en cuyo caso, por las características de la actividad, por los horarios, los desplazamientos, las distancias, las eventuales inclemencias del clima, pueden negociar el régimen de remuneración, salarios y prestaciones.

Ahora bien, la doctrina nacional y la jurisprudencia de las altas corporaciones de justicia, siguiendo las conocidas pautas del derecho administrativo, ha dicho que los actos de gestión y de atención de servicios públicos por entidades descentralizadas por servicios, que asumen la forma de empresas industriales y comerciales deben ser atendidos por personal vinculado por otra modalidad que se corresponda con la figura empresarial y económica de la gestión, y por ello es preciso vincular a los servidores públicos por contrato de trabajo y establecer un régimen jurídico específico de garantías prestacionales mínimas, que puede ser objeto de negociación y arreglo entre la entidad y el personal. Este es el sentido preciso que se desprende de las restantes partes no acusadas del artículo 5 del decreto 3135 de 1968.

Esta situación es evidente a lo largo de todo el texto de la nueva Carta Política, no solo desde el punto de vista de las razones funcionales sino desde el punto de vista orgánico y técnico; obviamente, este panorama es idéntico al que se podía observar bajo la vigencia de la Carta Política de 1886, lo cual, en su momento, obligó al legislador a emplear algunos criterios generales de carácter orgánico como la regla, y otros de orden funcional como la excepción, haciendo depender la diferencia entre empleados públicos y trabajadores oficiales de la clase de entidad a la que se puede vincular el servidor público, y de algunos elementos relacionados con el tipo de actividad que se debía cumplir en cada caso. (...)

Por lo anterior y de conformidad con las competencias que aparecen en la Carta, corresponde a la ley la regulación de los servicios públicos, fijar las distintas categorías de los empleos y establecer con detalle las funciones de los empleos públicos que deben aparecer en cada caso en la respectiva planta; en este sentido también es claro que según la Constitución de 1991, los trabajadores oficiales no pueden ser incorporados, en dicha condición a carrera alguna, y que bien pueden existir empleados públicos que estén sometidos a un régimen de libre nombramiento y remoción en los términos establecidos por la ley, obviamente sólo en los casos en los que exista suficiente fundamento constitucional, como en

los cargos de dirección y de gran responsabilidad y en los que exista algún fundamento razonable que habilite al legislador para señalar que aquel destino público, previsto para que sea cumplido por un empleado público, se encuentra por fuera del régimen de la carrera administrativa."

El artículo 41 de la Ley 142 de 1994 consagra el régimen al que deben someterse las personas que se vinculen laboralmente a las empresas de servicios públicos así: por una parte, quienes trabajen en aquellas empresas que adopten la forma de sociedades por acciones, privadas o mixtas, se consideran trabajadores particulares y se someten en su relación laboral a las prescripciones del Código Sustantivo del Trabajo y a las normas especiales consagradas en la propia Ley 142 de 1994. Además, expresa dicha disposición, en concordancia con el artículo 17 de la misma ley, que quienes laboren para las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios "se regirán por las normas establecidas en el inciso primero del artículo 5o. del Decreto Ley 3135 de 1968."

Ahora bien, en cuanto al régimen jurídico aplicable a los servidores de las empresas de servicios públicos que adopten la forma de empresas industriales y comerciales del Estado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 19 de julio de 1995, con ponencia del Doctor Roberto Suárez Franco, al resolver acerca de la consulta formulada por el Ministro de Desarrollo Económico sobre este mismo aspecto, manifestó lo siguiente:

"Se tiene que en el proyecto de ley el Gobierno propuso como texto del que luego vino a ser el artículo 41, el siguiente: 'Los empleados de las empresas de servicios públicos privados, tendrán el carácter de trabajadores particulares, y estarán sometidos a las normas del Código Sustantivo del Trabajo, mientras en esta ley no se disponga otra cosa. Los de las empresas oficiales se regirán por las normas que expresamente regulen las relaciones laborales de los servicios públicos; y en los demás por el mismo Código. La decisión de las controversias que se susciten entre ellos y las empresas en desarrollo de la relación laboral se regirán por las normas ordinarias'.

(...) En la ponencia para primer debate presentada ante el Senado de la República, se modificó dicha norma quedando plasmada en el pliego de modificaciones así: 'A todos los empleados vinculados a las empresas de servicios públicos se aplicarán las normas del Código Sustantivo del Trabajo o las que las sustituyan, modifiquen, adicione o reformen. (...)

Se llega a la conclusión de que el legislador quiso precisar cuál es el régimen laboral para los trabajadores que presten sus servicios a las entidades de servicios públicos domiciliarios con capital no representado en acciones, y que adopten la forma de empresas industriales y comerciales del Estado. Pero al redactar la norma se incurrió en una equivocación al citar como tal régimen el previsto por el inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 cuando lo pertinente era invocar el inciso segundo. En efecto, de los antecedentes de la ley y de su texto se aprecia que la intención del legislador fue la de que toda entidad dedicada a la prestación de servicios públicos domiciliarios que no se constituya o transforme en sociedad por acciones, tiene que adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado con todas las implicaciones que de ello se sigan; entre otras, la de que a sus empleados se les debe dar el tratamiento de trabajadores oficiales, concepto incompatible con el de que pueda tenérseles como empleados públicos; esto por cuanto el inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 reserva esta calidad a quienes presten sus servicios a los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos."

Así mismo, en concepto del 28 de junio de 1995, con ponencia del Doctor Luis Camilo Osorio Isaza, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, manifestó lo siguiente:

"El artículo 41 de la Ley 142 de 1994, trata dos situaciones distintas: en primer lugar le da carácter de trabajadores particulares, sometidos al Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en la ley a las personas, en términos generales, 'que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas'; y en segundo lugar establece que las entidades descentralizadas de cualquier orden nacional o territorial cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado, prescindiendo del régimen de división de su capital social en acciones.

Sin embargo, si los propietarios de la nueva empresa de generación con carácter de sociedad de economía mixta, no desean que su capital esté representado por acciones, debe adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado y en consecuencia el régimen laboral aplicable será el que corresponde a estas últimas, según el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, en donde tienen el carácter de trabajadores oficiales, con la salvedad de que los estatutos de la entidad podrán determinar 'qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan calidad de empleados públicos'."

Estima la Corte que el artículo 41 de la Ley 142 de 1994 al disponer que el régimen de los servidores de las empresas de servicios públicos domiciliarios que adopten la forma de empresas industriales y comerciales del Estado, es el consagrado en el inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 relativo a los empleados públicos, y no al inciso 2o. de la misma disposición que se refiere a los trabajadores oficiales, resulta contrario a la Carta Política en el aparte acusado, por las siguientes razones:

Con la remisión aludida se desconoce el principio constitucional de la igualdad de quienes prestan sus servicios a las empresas industriales y comerciales del Estado, por cuanto éstas por regla general vinculan a las personas que laboran para ellas en calidad de trabajadores oficiales,

como lo señala el actor, y de manera excepcional de conformidad con sus estatutos, a quienes desempeñen cargos de dirección y confianza se les otorga la categoría de empleados públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968.

Como lo señaló el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, conforme a los antecedentes del artículo 41 de la Ley 142 de 1994 parcialmente acusado, el Congreso le dió la calidad de trabajadores oficiales a quienes laboren en las citadas empresas industriales y comerciales del Estado.

La circunstancia de que el aparte acusado del artículo 41 se remita al inciso 1o. del Decreto 3135 de 1968 que alude a los empleados públicos, implica que en las empresas mencionadas, si bien estas se encuentran sometidas en su organización y actividad empresarial al régimen privado, sus servidores ostentan la calidad de empleados públicos y por consiguiente adolecen del derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Carta Política, no pudiendo por lo tanto presentar pliegos de peticiones. Así mismo, dichos servidores tendrían una situación laboral diferente a la que corresponde a los demás trabajadores oficiales vinculados por contrato de trabajo en el sector oficial.

Es evidente que el Legislador tiene facultad para fijar el régimen que corresponda a quienes prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo señalarles la calidad de empleados públicos, pues la función encaminada a la prestación de los servicios públicos permite que estén sometidos al marco jurídico "*que fije la ley*" (artículo 365 C.P.)

Sin embargo, a juicio de esta Corporación no resulta razonable ni idóneo sacrificar injustamente derechos constitucionales laborales propios de esta clase de servidores como son los derivados del derecho de asociación y de la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales.

Cabe observar que en estas circunstancias, los trabajadores de las sociedades por acciones, privadas y mixtas que corresponden a la misma categoría de empresas de servicios públicos de acuerdo con la Ley 142 de 1994, se encuentran con respecto a los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que prestan servicios públicos domiciliarios, en una situación de desequilibrio, ya que los primeros, a diferencia de éstos últimos, gozan plenamente del derecho de asociación consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política, así como del derecho de negociación colectiva, de que trata el artículo 55 de la Carta Fundamental.

Esta situación constituye una discriminación respecto de los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, lo cual riñe con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, así como con los artículos 39 y 55 de la misma, en cuanto hace referencia a los derechos de negociación colectiva de otros trabajadores que se encuentran en igual situación jurídica y laboral en el ejercicio de similares funciones.

Conviene recordar que en el Convenio 98 adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo OIT se estableció en forma diáfana que "*los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo*", lo que debe tenerse en cuenta para los efectos de la decisión que aquí se adopta.

Desde esta perspectiva, no comparte la Corporación el criterio según el cual el Legislador quiso otorgarles la categoría de empleados públicos a los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios.

Lo expresado no significa que los estatutos de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, no puedan determinar cuáles de sus servidores se consideran empleados públicos, en relación con las actividades de dirección o confianza que desempeñen, de conformidad con el inciso 2o. del Decreto 3135 de 1968 al que repetidamente se ha hecho alusión, y respecto del cual, como ya se anotó, la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia C-484 de 1995, anteriormente citada.

Finalmente, es necesario subrayar que no es de recibo el argumento según el cual la remisión que hace el artículo 41 de la Ley 142 de 1994 al inciso primero del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 sea un absurdo legal que obedece a error o mala fe del Congreso, como lo afirma el actor, pues como ya se advirtió, la intención del Legislador fue otorgarles la calidad de trabajadores oficiales, de acuerdo con el régimen general de las empresas industriales y comerciales del Estado consagrado en el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, y además por cuanto la buena fe, de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume, y dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente.

Por las razones anteriormente señaladas, la Corte Constitucional declarará inexecutable el aparte acusado del artículo 41 de la Ley 142 de 1994, por vulnerar los preceptos constitucionales.

VII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación y

previos los trámites dispuestos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE :

DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión "*inciso primero del*" contenida en el artículo 41 de la Ley 142 de 1994 "*por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*"

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-253/96

PRESUNCION DE LA BUENA FE-Alcance (Aclaración de voto)

La presunción que establece el artículo 83 de la Carta Política, es predicable de las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, pero no se predica ni se establece en relación con la actuación general del legislador en ejercicio de su función legislativa y mucho menos de las leyes como el resultado objetivo e histórico de su actuación. Como la buena fé del legislador no se presume, no existe nada que desvirtuar en esta materia y en estos juicios de constitucionalidad; si en gracia de discusión se llegare a presumir la buena fé del legislador, solamente podría tratarse de una presunción de derecho que no admitiría prueba en contrario, es decir, no se podría desvirtuar "con los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico", como lo destaca la parte citada de la providencia.

Referencia: Expediente D-1086

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la H. Sala Plena de la Corte Constitucional, dejo constancia de mi disenso sobre la referencia al artículo 83 de la Carta Política y a la presunción de la buena fe en las actuaciones de las autoridades públicas, que aparece en el último párrafo de la parte de consideraciones de la sentencia C-253 de 1996, cuyo ponente es el Dr. Hernando Herrera Vergara, puesto que de la afirmación que en ella se hace, podría entenderse que la Corte Constitucional está en condiciones de declarar la inexecutable de una ley si dicha "presunción se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico".

Considero que la mencionada presunción a la que se refiere la parte motiva de la sentencia, es decir, la que establece el artículo 83 de la Carta Política, es predicable de las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, pero no se predica ni se establece en relación con la actuación general del legislador en ejercicio de su función legislativa y mucho menos de las leyes como el resultado objetivo e histórico de su actuación.

Es verdad que según la mencionada norma constitucional las actuaciones de las autoridades públicas también deben ceñirse a los postulados de la buena fe, pero este presupuesto subjetivo exigible de la actuación de la autoridad pública no constituye, ni puede constituir, un elemento válido dentro del juicio objetivo, abstracto y general de las leyes que debe adelantar la Corte Constitucional cuando ejerce sus funciones de órgano de control de la constitucionalidad en el juicio respectivo que se tramita, según las voces de la misma Carta Política y del Decreto 2067 de 1991 sobre los actos legislativos, las leyes, los decretos con fuerza de ley, los decretos legislativos, los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, los proyectos de ley estatutaria y los tratados internacionales y las leyes que los aprueban.

En verdad, el principio de la buena fe puede ser utilizado en distintas modalidades en la actividad interpretativa de las disposiciones jurídicas con fines judiciales, y en el examen de la conducta de los particulares y de las autoridades públicas o de situaciones jurídicas concretas y subjetivas, para efectos de resolver un caso sometido a la competencia del juez, pero nunca, en mi opinión, para juzgar la constitucionalidad de las leyes; de igual manera se pueden emplear hipótesis o presunciones con fines de interpretación de las normas jurídicas aplicables a un caso, como por ejemplo, la hipótesis de la coherencia de la disciplina jurídica, la de la plenitud del ordenamiento jurídico general, la presunción de continuidad del sistema jurídico o hipótesis del legislador conservador, la hipótesis del legislador racional y no redundante, la hipótesis del legislador provisto de fines y, por último, la hipótesis del legislador impotente conocida como argumento naturalístico o de la naturaleza de las cosas.

Estos son elementos tradicionales de la disciplina jurídica que sirven para la labor interpretativa de las disposiciones jurídicas con fines judiciales, y en ellos no cabe la mencionada presunción de buena fe del legislador; esta presunción milita con fines judiciales en la actuación contenciosa de derecho público para efectos de definir, de una parte, la responsabilidad del Estado y del servidor público por el hecho de la Administración, o para calificar la nulidad del acto administrativo por desvío de poder, siempre que se afecten derechos subjetivos, personales o de crédito o intereses legítimos radicados en cabeza de una persona o en un grupo de personas, pero no para calificar, con fines objetivos, la constitucionalidad de las leyes ni de los restantes actos normativos generales de carácter oficial.

Como la buena fé del legislador no se presume, no existe nada que desvirtuar en esta materia y en estos juicios de constitucionalidad; si en gracia de discusión se llegare a presumir la buena fé del legislador, solamente podría tratarse de una presunción de derecho que no admitiría prueba en contrario, es decir, no se podría desvirtuar "con los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico", como lo destaca la parte citada de la providencia.

Por lo demás, comparto el sentido de la sentencia y las restantes consideraciones consignadas en el fallo.

Fecha Ut Supra,

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-05-01 12:01:20