

Sentencia C-206/03

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para determinar el sentido de las disposiciones legales por regla general

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia para interpretar y determinar el alcance de una norma legal como única pretensión

CORTE CONSTITUCIONAL-Interpretación de normas legales

CORTE CONSTITUCIONAL-Reglas para determinar el sentido de las disposiciones acusadas

ENTIDAD DE DERECHO PUBLICO-Excepción a la prohibición de tener más de un empleo

PERSONAL ASISTENCIAL-Posibilidad excepcional de desempeñar más de un empleo público

PERSONAL ASISTENCIAL-Tratamiento distinto por parte del legislador al ampliar la jornada laboral para personas con doble empleo

PERSONAL ASISTENCIAL-Flexibilización de condiciones laborales

EMPLEADO DEL SECTOR SALUD-Límite de horario

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo surge de la errónea interpretación del texto legal

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-4227

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° (parcial) de la Ley 269 de 1996 “Por medio de la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público”.

Demandante: Augusto Gutiérrez Arias

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Augusto Gutiérrez Arias solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 2° (parcial) de la Ley 269 de 1996 “Por medio de la cual se regula

parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 42733 del primero (01) de marzo de 1996 y se subraya el aparte acusado,

“LEY 269 DE 1996

(febrero 29)

Por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 2o. GARANTÍA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD.

Corresponde al Estado garantizar la atención en salud como un servicio público esencial, y en tal carácter el acceso permanente de todas las personas a dicho servicio, razón por la cual el personal asistencial que preste directamente servicios de salud podrá desempeñar más de un empleo en entidades de derecho público.

La jornada de trabajo del personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud podrá ser máximo de doce horas diarias sin que en la semana exceda de 66 horas, cualquiera sea la modalidad de su vinculación.

(...)”

III. LA DEMANDA

El actor manifiesta que el inciso acusado viola el artículo 13 de la Constitución por cuanto dispone que la jornada de trabajo del personal que cumple funciones asistenciales en instituciones prestadoras del servicio de salud del sector público puede ser hasta de doce horas diarias sin exceder 66 semanales. Considera el demandante que ello constituye una discriminación frente a otros servidores públicos e incluso empleados del sector privado que desempeñan funciones iguales o similares y tienen jornadas considerablemente inferiores. Así, el sector privado se rige por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, que estatuye que el máximo de horas de jornada laboral es de ocho diarias y 48 semanales. En el sector público nacional (artículo 33 del decreto 1042 de 1978) el horario de labor semanal máximo es de 44 horas. Por su parte, el Decreto - ley 85 de 1986, modificatorio de la norma precitada, establece un máximo de 48 horas semanales de trabajo y 8 diarias para el personal que presta sus servicios al Estado, por el sistema de turnos de manera discontinua e intermitente.

De otro lado el actor acude a argumentos jurisprudenciales y cita la sentencia C-1063 de 2000 en la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable una norma similar ya que establecía una discriminación al permitir máximos laborales distintos entre categorías de empleados. Por lo

anterior, el demandante solicita que la Corte declare la inconstitucionalidad del inciso acusado ya que, en su opinión, establece un trato discriminatorio.

IV. INTERVENCIONES

1.- Intervención del Ministerio de Salud

El ciudadano Jorge Zárate Soto, obrando como apoderado del Ministerio de Salud, interviene a fin de defender la constitucionalidad del inciso acusado. Para el interviniente, el principio del Estado social de derecho impone al Estado el deber de prestar ciertos servicios de manera eficiente. Ello amplía el ámbito de responsabilidades de la administración en cuanto a la gestión, inspección y vigilancia de los servicios a su cargo. Lo anterior significa que a través de la ley deben organizarse los servicios públicos a fin de cumplir con los postulados derivados del principio de Estado social de derecho. De acuerdo con lo anterior, el análisis del aparte acusado debe tener presente que el Estado tiene que garantizar la atención en salud como servicio público esencial, y propiciar el acceso permanente de todas la personas a dicho servicio (artículos 48 y 49 de la Constitución y Ley 100 de 1993).

De otro lado, el ciudadano anota que la norma acusada hace parte de una ley que desarrolló el artículo 128 de la Constitución, que prohíbe desempeñar simultáneamente más de un empleo público, salvo las excepciones consagradas por la ley. Anota entonces que con esta norma la ley estatuye la permisión para que los servidores públicos que cumplan en forma directa funciones relacionadas con la prestación de servicios de carácter asistencial en entidades oficiales del sector salud, puedan desempeñar más de un empleo en las mismas, con una jornada máxima de 12 horas diarias sin sobrepasar 66 a la semana. En consecuencia, estos trabajadores pueden recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresa u organismo en que tenga parte el Estado.

Luego el interviniente anota que a pesar de los objetivos de la Constitución y la ley en cuanto a la cobertura integral del sistema de salud, y no obstante los esfuerzos del gobierno en la materia, es innegable que una gran parte del país afronta dificultades al respecto por carecer del recurso humano suficiente, o por la escasez de profesionales que de no ser por la norma acusada, sólo podrían prestar sus servicios en una entidad y por 8 horas al día. Anota el ciudadano que la escasez de personal está demostrada en estadísticas elaboradas por la entidad que representa. Explica que para 1995 sólo el 17% de los profesionales de la salud laboraba en el sector público, pues el personal restante estaba conformado por profesionales del servicio social obligatorio.

Anota además que la prestación del servicio de salud exige continuidad e ininterrupción durante 24 horas del día en los 365 días del año, lo cual ha generado la necesidad de implementar turnos, medios tiempos o tiempos parciales, lo que ha ocasionado que los profesionales de la salud tengan varias vinculaciones laborales o contractuales con diversas entidades. Según su parecer, si la ley prohibiera esa posibilidad los únicos afectados serían los usuarios del servicio. Para el ciudadano la norma acusada trae las siguientes ventajas: ampliar la cobertura en la atención por aumento de horas de trabajo en beneficio de las regiones donde el recurso humano es escaso, incentivar al personal para aumentar sus ingresos, aprovechar de manera más eficiente el recurso humano en zonas que tienen problemas de falta de personal, posibilitar la contratación de personal especializado en diferentes entidades en beneficio de la población de zonas apartadas o de difícil acceso.

En cuanto a la supuesta violación del principio de igualdad, el interviniente afirma que según las

razones anteriores, el trato diferenciado está objetiva y razonablemente justificado en virtud de las especiales características del derecho a la salud (continuidad, permanencia, ampliación de cobertura) que implican la ampliación de jornadas de trabajo. Además, cita el fallo emitido por el Consejo de Estado el cuatro de mayo de 1990, según el cual “la relación laboral de algunos servidores públicos que trabajan en entidades que por su naturaleza y fines deben prestar determinados servicios que interesan a la comunidad y que hace relación, especialmente, con la tranquilidad ciudadana, el orden público, la salubridad y la seguridad de las personas, no puede someterse a una jornada de labores con límites específicos de tiempo, toda vez que tales servicios deben prestarse ininterrumpidamente” (en similar sentido el fallo del 20 de marzo de 1999).

2.- Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano Henry Andrey González Sarmiento interviene en este proceso a fin de solicitar que se declare la exequibilidad del aparte acusado. Luego de un recuento jurisprudencial, el interviniente señala que la salud es un servicio público esencial que debe prestar el Estado y que por su naturaleza requiere prever mecanismos de cobertura para que sea permanente, y por eso es razonable que la ley admita la posibilidad de extender la jornada laboral a fin de brindar un adecuado servicio. Además, considera necesario analizar la totalidad de la ley 269 de 1996 a fin de comprender el modelo de organización impulsado por el Estado en cuanto a la prestación del servicio de salud. En ella también se otorgan incentivos a quienes sirvan al sistema de a través de un doble empleo. Ello permite, en opinión del ciudadano, verificar la proporcionalidad de la medida y su conveniencia para el sistema pues la posibilidad de extender la jornada laboral busca brindar un adecuado servicio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3050, recibido el 08 de octubre de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 2° de la ley 296 de 1996. Para la Vista Fiscal, el precepto acusado determina un trato diferente respecto de la jornada laboral de quienes prestan sus servicios a entidades públicas en materia de salud, frente a quienes realizan tal actividad en entidades privadas en el mismo sector, sin razón válida para el efecto. Así, el Ministerio Público inicia con un recuento sobre las normas nacionales e internacionales que se refieren al derecho al descanso en condiciones equitativas y satisfactorias que coinciden en determinar que la jornada máxima de trabajo no superará las ocho horas diarias ni las cuarenta y ocho semanales. En ese orden de ideas, es claro que la norma demandada constituye una excepción a la regla general y por ende genera una clara diferenciación de trato frente a los demás trabajadores.

El Procurador considera que es procedente aplicar un test de igualdad riguroso, basado en lo establecido por la sentencia C-1063 de 2000. Considera que la norma tiene la finalidad de garantizar la eficiencia del servicio de salud, objetivo válido a la luz de la Constitución, pues desarrolla principios constitucionales íntimamente ligados con la vida de los asociados y su dignidad personal. Posteriormente, al analizar la razonabilidad del trato desigual, la Vista Fiscal encuentra que por ser el servicio de salud un servicio público independiente de la naturaleza de las entidades que lo presten, fue el criterio funcional el utilizado para establecer la diferenciación. Agrega que si bien es cierto que la desventaja generada por la ampliación de la jornada laboral se ve compensada a través de ciertos incentivos (artículo 193 de la ley 100 de 1993), no lo es menos que la reglamentación de los mismos aún no se ha llevado a cabo y en cambio el exceso de cuatro horas diarias y 18 semanales en la jornada de trabajo de los servidores de la seguridad social sí se mantiene. Concluye entonces el Ministerio Público que la medida es

desproporcionada y por tanto discriminatoria.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la república.

Problema Jurídico

2.- Para el demandante la norma configura un tratamiento discriminatorio por cuanto los trabajadores de la salud del sector privado tienen jornadas laborales menores que respetan los máximos establecidos por la ley (ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales). Por su parte, los intervinientes consideran que la disposición acusada, a pesar de establecer un trato diferenciado, no desconoce los derechos de los trabajadores de la salud, ya que la ley 100 de 1993 y la ley 269 de 1996 también establecen incentivos salariales y no salariales para estos funcionarios, teniendo en cuenta la necesidad de que el Estado preste el servicio público de salud de la mejor manera posible con personal escaso y dificultades geográficas. Para la Procuraduría, la norma establece un trato discriminatorio, pues a pesar de tener una finalidad constitucionalmente aceptable -mejorar la prestación del servicio de salud- se vale de un medio adecuado pero desproporcionado ya que afecta los derechos de los trabajadores y lleva a que el Estado incumpla incluso con sus compromisos internacionales en cuanto al derecho al descanso.

De acuerdo con lo anterior, corresponde a la Corte determinar si el establecimiento de una jornada de trabajo más extensa para el personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades públicas que prestan servicios de salud constituye una violación al principio de igualdad y al derecho al descanso.

3.- Sin embargo, encuentra este Tribunal que para abordar el estudio de este caso es necesario precisar el alcance de la norma. Del cargo del demandante y del contenido de las intervenciones es posible deducir que no existe un criterio unánime sobre el entendimiento de la disposición y ello puede incluso dejar sin sustento la demanda, pues para algunos resulta aplicable al personal asistencial que trabaja en instituciones públicas, mientras que para otros sólo se refiere a las personas de este grupo que tengan más de un empleo público.

Teniendo en cuenta las diferencias interpretativas mencionadas anteriormente, debe la Corte comenzar por precisar el sentido de la disposición acusada, para lo cual, esta Corporación recordará brevemente los alcances de la competencia del juez constitucional para establecer el sentido de disposiciones legales sometidas a su control.

Control constitucional y debates sobre interpretación legal[1]

4.- De conformidad con la Constitución, las diversas jurisdicciones se encuentran separadas, los jueces gozan de autonomía funcional y sólo están sometidos al imperio de la ley (CP art. 230). Ello significa que, por regla general, no es labor de la Corte Constitucional determinar el sentido de las disposiciones legales, por ser competencia de los jueces ordinarios. Por tanto, no es procedente el control constitucional, si la única pretensión es interpretar y determinar el alcance de una norma legal, pues la Corte no puede fijar, con argumentos puramente legales, cuál es el alcance de una ley [2].

Con todo, en ocasiones la Corte debe intervenir en debates hermenéuticos sobre el alcance de las disposiciones sometidas a control. Ello es inevitable ya que el juez constitucional debe comprender y analizar el contenido y alcance de las disposiciones legales bajo examen para confrontarlas con la Carta. En ese orden de ideas, el análisis requiere una debida interpretación tanto de la Constitución como de las normas que con ella se confrontan[3]. Para armonizar el respeto a la autonomía funcional de los jueces con la necesidad de determinar el sentido de las disposiciones acusadas en los juicios constitucionales la Corte ha formulado ciertas reglas[4]. En particular, esta Corporación ha señalado que el respeto a la autonomía de las interpretaciones legales tiene un límite en la propia razonabilidad de esas hermenéuticas, pues las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables[5], por lo cual, esta Corte ha señalado, de manera reiterada, que la autonomía que la Carta reconoce "a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados"[6]. Entra pues la Corte a estudiar el sentido de la disposición acusada, con el fin de evaluar si la interpretación del actor tiene algún fundamento razonable.

Alcance del inciso 2° del artículo 2° de la Ley 269 de 1996

5.- Para establecer cuál es el alcance del segundo inciso del artículo 2° de la Ley 269 de 1996, comienza este Tribunal por interpretar el mismo de acuerdo con una visión sistemática que permita analizar el texto de acuerdo con su ubicación en el cuerpo de la ley. El inciso demandado está ubicado en el artículo 2°, titulado “garantía de la prestación del servicio público de salud” cuyo primer inciso se refiere a que, debido a que el Estado debe garantizar la prestación del servicio de salud de manera permanente, “el personal asistencial que preste directamente servicios de salud podrá desempeñar más de un empleo en entidades de derecho público”. Así, el sentido del artículo es explicar que en virtud de la necesidad de garantizar el servicio de salud, el Estado acude a la posibilidad de permitir el desempeño de más de un empleo en entidades de derecho público en el caso del personal asistencial que preste directamente el servicio de salud. La interpretación del texto completo del artículo lleva a concluir que la disposición -en su integridad y por tanto también el inciso segundo demandado- establece una de las excepciones a la prohibición constitucional de tener más de un empleo en entidades de derecho público.

6.- Lo anterior es reforzado por un análisis de la totalidad de la ley y del título de la misma. La ley 269 de 1996 consta de siete artículos en los cuales establece el ámbito de aplicación, la garantía de prestación del servicio público de salud, la concurrencia de horarios, la incompatibilidad de los miembros de una junta directiva u organismo directivo y los representantes legales de las instituciones prestadoras de servicio de salud, la adecuación de la jornada laboral, la inspección, vigilancia y control, y la vigencia del cuerpo normativo. Este estudio del conjunto de la ley de la cual, obviamente, forma parte la disposición acusada muestra que ese cuerpo normativo se refiere al personal asistencial que presta servicios de salud y que labora en más de una entidad pública.

Lo anterior es aún más claro cuando se analiza el título de la Ley 269 de 1996, pues éste señala expresamente que ella “regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público”. Ahora bien, el artículo 128 constitucional establece que “nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la Ley”. Es pues evidente que la ley se refiere a la regulación de una de las excepciones a la prohibición constitucional para desempeñar más de un empleo público y recibir

más de una asignación que provenga del tesoro público. Por tanto, normas como la aquí demandada se ocupan de establecer las excepciones a la prohibición del artículo 128 constitucional, y por ello no regulan en general la jornada laboral del personal asistencial que labora en instituciones públicas sino exclusivamente de aquellos que desempeñen más de un empleo en entidades de derecho público.

7- La ley 269 de 1996 se basa en la necesidad de garantizar el servicio de salud de manera permanente. Por eso fue permitido por el Congreso que el personal asistencial tuviera la posibilidad excepcional de desempeñar más de un empleo público. El legislador consideró entonces necesario dar un tratamiento distinto al personal que presta servicios asistenciales cuando amplió la jornada laboral para personas con doble empleo, pero la mantuvo dentro de un límite. De lo contrario, si no se permitiera la ampliación de las horas de trabajo, la norma carecería de sentido y no cumpliría la finalidad propuesta en cuanto a la ampliación de cobertura y la prestación del servicio de manera ininterrumpida. Sólo permitir el doble empleo no sería suficiente para ampliar la jornada laboral y así responder a las necesidades de cobertura.

Esta disposición flexibiliza entonces las condiciones laborales del personal asistencial que presta servicios de salud en las entidades de derecho público, al permitir más de una vinculación con el sector oficial, mientras no exista cruce de horarios, a fin de garantizar el acceso permanente al servicio público de salud. Así fue expresado en los antecedentes legislativos de la Ley 269 de 1996. En la Gaceta del Congreso No. 170 del jueves 6 de octubre de 1994 que contiene la exposición de motivos del proyecto que culminó con esta ley, el ministro que presentó el proyecto afirmó la necesidad de esta normativa, en los siguientes términos:

“Las entidades hospitalarias han organizado la vinculación del personal para el cubrimiento del servicio mediante el sistema de turnos o tiempos parciales, inclusive hora mes, lo que conlleva las varias vinculaciones laborales a diferentes instituciones o a las mismas, ya sea por contrato de prestación de servicios, ya sea por nombramiento. Era necesario autorizar que recibieran honorarios provenientes del tesoro público, si las actividades son realizadas en horarios distintos a los previstos para el desempeño de los empleos en entidades estatales”.

En tal contexto, el legislador impuso un límite de horas a fin de proteger a los empleados del sector salud para que su doble vinculación no significara una jornada laboral que pudiese arriesgar su salud o la de los pacientes. Siendo claro el ámbito de regulación que el título plantea, el texto no ofrece dudas sobre el alcance de las normas que contiene la ley y los trabajadores a los que se aplican sus regulaciones, incluyendo obviamente el inciso acusado.

8.- Además de lo anterior, la lectura de los antecedentes de la ley 269 de 1996 apoya la interpretación acogida. Así, cuando el Congreso debatió el asunto, tuvo en cuenta que esta ley trataría de modificar el régimen existente en cuanto al personal asistencial que prestaba sus servicios en instituciones públicas del sector salud. La legislación vigente en ese entonces “no permit[ía] que el personal que presta[ba] directamente servicios de salud, pu[diera] simultáneamente desempeñar más de un empleo público, ni percibir más de una asignación proveniente de entidad oficial”[7]. A pesar de que existían excepciones - consagradas en el Decreto - Ley 973 de 1994- el legislador las consideró insuficientes ante las necesidades del sector. Por tanto, el objetivo del proyecto de ley fue “ampliar la posibilidad que estos servidores pu[diesen] desempeñarse en más de una entidad oficial y percibir más de una asignación por los servicios que prestan”.

Estas razones siguen de cerca las presentadas en la exposición de motivos[8], según la cual el

establecimiento de una excepción a la prohibición constitucional de tener más de un empleo público trataba de “implementar el régimen de seguridad social en salud de que trata la ley 100 de 1993” que exige ampliar la cobertura y mejorar la calidad el servicio. El Gobierno consideró que esta permisión solucionaría de manera definitiva los “distintos conflictos en materia de inhabilidades e incompatibilidades que se han venido presentando en nuestro país a raíz de la expedición de la Ley 4 de 1993 y el Decreto 973 de 1994”.

De acuerdo con lo anterior, el sentido de las disposiciones de la ley 269 de 1996, incluido obviamente el inciso acusado, fue el de establecer una excepción a la prohibición de tener más de un empleo público a fin de que el personal asistencial respondiera a las necesidades planteadas en el sector salud. Y esto significa que la regulación que el aparte demandado hace de la jornada de trabajo se refiere exclusivamente a aquellos trabajadores que en el campo de la salud desempeñan más de un empleo en entidades públicas.

Inhibición de la Corte por inexistencia del cargo planteado

9.- Visto lo anterior, debe ahora la Corte determinar si la demanda presentada es admisible o si el cargo es inexistente y por tanto procede un fallo inhibitorio. Como ya lo ha dicho esta Corporación[9], aunque la acción de inconstitucionalidad es pública y no está sometida a formalidades especiales, los demandantes tienen unas cargas mínimas que cumplir para que esta Corporación pueda pronunciarse de fondo. En particular, corresponde a los actores precisar con claridad la disposición acusada y formular una acusación susceptible de ser debatida es decir, “debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal”[10]. Esto significa, en particular, que el cargo debe estar dirigido contra el contenido material de la disposición acusada, y no contra hipótesis normativas que ésta no prevé, ni contra eventuales aplicaciones indebidas de la misma. Ha dicho al respecto esta Corporación:

“La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales.

El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga...”[11].

Conforme a lo anterior, la demanda bajo examen no reúne los requisitos que son necesarios para que haya un pronunciamiento de fondo, en la medida en que el actor se dirige contra un contenido normativo que no está incorporado en la disposición formalmente acusada. Así, el demandante entiende que la norma establece la jornada máxima laboral del personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades de derecho público que prestan servicios de salud. Esa interpretación se deduce del reproche constitucional que presenta, pues el actor plantea un cargo en el que cuestiona esta jornada por exceder el límite de la jornada máxima que rige para otros empleados públicos y para el sector privado. Considera el ciudadano que ello viola el derecho a la igualdad del personal mencionado en la norma. Ahora bien, el examen adelantado en los fundamentos anteriores muestra con claridad que la disposición acusada se refiere exclusivamente a aquellos trabajadores que en el campo de la salud desempeñan más de un empleo en entidades públicas, que es una hipótesis distinta a la tomada en consideración por el actor.

El actor parte entonces de una interpretación equívoca, pues el inciso acusado, así como todas las

regulaciones de la ley 269 de 1996, sólo resultan aplicables al personal asistencial que labore en entidades públicas del sector salud y que además posea más de un empleo público.

10.- Cabe anotar además la posición reiterada por esta Corte[12] según la cual “es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito”. Así, aunque la función del juez constitucional exija “que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos excepcionales la decisión de exequibilidad” no puede “establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden.”[13]. En conclusión, para llegar a la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición de la ley es menester “definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución”[14].

De lo expuesto se infiere que no existe cargo alguno contra el inciso segundo del artículo 2° de la ley 269 de 1996. El cargo se formula contra una hipótesis inexistente que surge de la errónea interpretación del texto legal. Siendo así, la Corte no encuentra que la demanda cumpla con los presupuestos anteriormente descritos. De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta la doctrina establecida por este Tribunal procede la inhibición, pues el control constitucional no es oficioso[15]. Así, de emitir la Corte un pronunciamiento de fondo con base en la demanda aquí presentada, se le estaría dando a la acción de inconstitucionalidad una vocación oficiosa que es contraria a su naturaleza.

11.- Con todo, algunos podrían afirmar que los cuestionamientos expuestos por el demandante, a pesar de basarse en una interpretación equivocada de la disposición acusada, son susceptibles de generar un debate constitucional. Y la Corte no niega que algunos de los cargos del actor podrían ser reformulados, para eventualmente atacar el establecimiento de la jornada de doce horas para aquellos profesionales de la salud que desempeñan más de un empleo en entidades públicas. Por ejemplo, podría argumentarse que de todos modos esa extensión de la jornada laboral es desproporcionada y desconoce el derecho al descanso, y puede incluso ocasionar riesgo para los pacientes debido al natural agotamiento de los funcionarios que prestan servicios asistenciales.

Y esos cuestionamientos podrían eventualmente generar una cierta discusión constitucional. Sin embargo, lo cierto es que esos cargos de igualdad y afectación del derecho al descanso fueron dirigidos contra otro contenido normativo, pues el actor supuso equivocadamente que la disposición acusada regulaba genéricamente la jornada laboral del personal asistencial en salud. Pero ello no es así, pues ese aparte se refiere exclusivamente a aquellos trabajadores que desempeñan un doble empleo, con lo cual la situación procesal varía profundamente. En efecto, la Corte no puede trasladar los ataques dirigidos contra un contenido normativo (la regulación genérica de la jornada laboral de los trabajadores de la salud) al examen de otro contenido normativo, si éste último no fue demandado (la jornada de aquellos trabajadores de la salud que desempeñan más de un empleo) puesto que, se repite, con excepción de los casos de revisión automática, el control constitucional en Colombia no es oficioso. La Corte adquiere competencia en virtud de una demanda ciudadana presentada en debida forma. Y lo cierto es que contra el contenido normativo contenido en el inciso segundo del artículo 2° de la Ley 269 de 1996, el actor no dirigió ninguna acusación específica puesto que le atribuyó otro sentido. Por ello, la Corte no tiene otra alternativa sino inhibirse de conocer de la constitucionalidad de esa disposición, pues la demanda resultó inepta.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para fallar en el presente proceso, por demanda inepta.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por

encontrase en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-206/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Actor cumplió con requisitos exigidos
(Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Argumentación daba lugar a dictar fallo de
mérito (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo mi voto en relación con la Sentencia C-206 de 11 de marzo de 2003, mediante la cual esta Corporación se declaró inhibida para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad incoada contra el segundo inciso del artículo 2º de la Ley 269 de 1996.

En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, a los ciudadanos que demanden la declaración de inconstitucionalidad de una norma de rango legal, ha de exigírseles el señalamiento de las normas acusadas como constitucionales, su transcripción literal o el acompañamiento de un ejemplar de la publicación oficial de las mismas, la indicación de las normas constitucionales que se consideren infringidas y las razones por las cuales dichos textos constitucionales se estiman violados, los vicios de trámite en que se hubiere incurrido en la expedición de la ley cuando fuere el caso y la afirmación de las razones por las cuales es la Corte competente para conocer de la demanda respectiva.

Conforme a lo expresado en el resumen de la demanda que aparece en la Sentencia C-206 de 11 marzo de 2003, el actor cumplió, efectivamente, con cada uno de los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Así, de manera expresa indicó que demanda la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2º, inciso segundo de la Ley 269 de 1996; manifestó que considera que dicha norma quebranta el artículo 13 de la Constitución Política por establecer regímenes laborales de excepción al comparar las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y el Decreto - Ley 85 de 1986, con la jornada excepcional que la Ley 269 de 1996 en la disposición acusada impone, a su juicio, a quienes cumplan funciones de carácter asistencial en las entidades prestadoras de servicio de salud cuando desempeñen más de un empleo en entidades de derecho público.

Ello era suficiente, entonces, para que la Corte decidiera de fondo sobre la demanda aludida, presentada, como es públicamente conocido, en ejercicio del derecho de controlar el poder político que a los ciudadanos confiere el artículo 40 de la Carta Política en armonía con el artículo 241 de la misma.

La Corte, en la Sentencia de la cual respetuosamente discrepo, opta primero por señalar lo que denomina “alcance del inciso segundo del artículo 2º de la Ley 269 de 1996”, para señalar a continuación que como el demandante no se ajusta a ese criterio hermenéutico, la demanda adolece de ineptitud y, por consiguiente, en tal aseveración apoya la decisión inhibitoria.

Una simple lectura de los razonamientos de la Corte en la motivación del fallo, indican que con la misma argumentación, en lugar de la inhibición habría podido dictarse un fallo de mérito. No

se hizo así por la Corporación y por ello, salvo mi voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento de voto a la Sentencia C-206/03

NORMA ACUSADA-Examen de fondo partiendo de la interpretación hecha (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Cargo debidamente fundamentado y referido a la norma demandada (Salvamento de voto)

Proceso D-4227

Magistrado Sustanciador:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Respetuosamente discrepo de la decisión mayoritaria adoptada en el fallo de la referencia, pues considero que respecto del segmento impugnado del artículo 2° de la Ley 269 de 1996, la Corte no ha debido inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda sino, por el contrario, efectuar un pronunciamiento de fondo, ya que se encontraban satisfechos los presupuestos materiales para el ejercicio de la acción de inexequibilidad.

La inhibición se fundamenta en que la supuesta infracción al artículo 13 de la Carta parte de una interpretación equivocada que el actor hace de la norma que se demanda, la cual no regula la jornada máxima laboral del personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud, sino únicamente la de ese mismo personal que desempeña más de un empleo en entidades de derecho público.

Si bien comparto en lo fundamental la interpretación que de la norma acusada hace la mayoría, en mi parecer el actor formuló adecuadamente su demanda por cuanto la norma efectivamente está consagrando una jornada máxima laboral del personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud, aunque para la Corte dicha jornada únicamente sea aplicable para ese mismo personal que desempeñe más de un empleo en entidades públicas.

Acepto que esta Corporación como Juez de la Carta en algunos casos deba previamente al examen de fondo entrar a fijar el alcance de las normas sujetas al control constitucional. Pero no estoy de acuerdo en que so pretexto de este ejercicio hermenéutico se llegue al extremo, como sucede en el presente caso, de adoptar una decisión inhibitoria argumentando que no existe proposición normativa sobre la cual fallar, porque el entendimiento que el actor tiene de la disposición impugnada no coincide con el que ha fijado la Corte.

Pienso que en situaciones como la planteada lo procedente es adelantar el examen de fondo, pues de entrada se advierte que existe duda sobre el significado del precepto demandado. De hecho, así ha procedido la Corte en anteriores oportunidades, como por ejemplo en la Sentencia C-389 de 1996 donde antes de examinar la constitucionalidad de las expresiones acusadas del literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, dijo:

2- Según el actor, la expresión acusada viola el principio de igualdad, tanto en su consagración genérica (CP art. 13) como en su desarrollo específico en materia de familia (CP art. 43), pues consagra un privilegio injustificado en favor de las personas que hubieren procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido, pues éstas podrían desplazar en la sustitución pensional a quienes demuestran una efectiva convivencia con el titular del derecho pensional. Esto, según su criterio, desnaturaliza la figura de la pensión de sobreviviente, que busca beneficiar a quien realmente convivía con el pensionado fallecido, y constituye por ende un privilegio irrazonable en favor de quienes hubieren procreado uno o más hijos con el causante. Por el contrario, la Vista Fiscal considera que la norma es exequible ya que la acusación del actor se funda en una inadecuada interpretación del alcance de la expresión impugnada. Según el Ministerio Público, la expresión demandada "salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido" no desprotege al cónyuge sobreviviente, pues no es un requisito adicional que le impone la ley sino que es una condición alternativa en relación con las exigencias ordinarias para acceder a la sustitución.

“Como vemos, el problema a ser resuelto en este caso es si las exigencias establecidas por la ley para que el cónyuge o compañero supérstite accedan a la sustitución pensional violan la igualdad. Sin embargo, como existe una diferencia interpretativa entre el actor y el Ministerio Público sobre el alcance mismo de la expresión impugnada, debe la Corte comenzar por precisar el sentido de la disposición legal acusada. Esto no significa que esta Corporación esté limitando la autonomía funcional de los jueces ordinarios, que es a quienes compete la determinación del sentido de estas normas legales frente al caso concreto. Por ello, la Corte tiene bien establecido que no es a ella a quien compete, como regla general, establecer cual es el sentido autorizado de las normas legales pues la Constitución consagra una separación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria. Sin embargo, un proceso de control de constitucionalidad implica siempre un juicio relacional que busca determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales. Este juicio no es entonces posible si no se establece previamente el significado de la norma legal, por lo cual ningún tribunal constitucional puede entonces eludir la interpretación de las normas legales, lo cual provoca una constante interrelación de los asuntos legales y constitucionales[16]. Entra entonces la Corte a determinar el alcance de la expresión impugnada”.

Por lo anterior, estimo que en el presente caso la Corte habría podido realizar un examen de fondo partiendo de la interpretación hecha al artículo 2° de la Ley 269 de 1996 y teniendo en cuenta, además, que existía un cargo de constitucionalidad debidamente fundamentado y referido a la norma demandada.

Fecha ut supra

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

[1] Sobre esta doctrina ver, entre otras, las sentencias C-496 de 1994, C-488 de 2000, C-557 de 2001, C-1255 de 2001, C-128 de 2002 y C-156 de 2003.

[2] Sentencia C-109 de 1995. MP Alejandro Martínez, fundamento 13.

[3] Sentencia C-371 de 1994 MP José Gregorio Hernández. En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias C-135 de 1994, C-496 de 1994, C-389 de 1996 y C-488 de 2000.

[4] Sobre el desarrollo de estas reglas, ver, entre otras, las sentencias C-496 de 1994, C-109 de 1995, C-488 de 2000 y C-557 de 2001.

[5] Ver sentencias C-301 de 1993, C-011 de 1994 y C-496 de 1994.

[6] Sentencia C-301 de 1993, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

[7] Gaceta del Congreso No. 371. 1° de noviembre de 1995, ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 018 de 1995 senado, 075 de 1994 cámara.

[8] Gaceta del congreso no. 170. Octubre 6 de 1994. Exposición de motivos del proyecto de ley 075 Cámara.

[9] Sentencia C-1255 de 2001.

[10] Sentencia C-447 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento 3.

[11] Sentencia C-040 de 2000. MP Fabio Morón Díaz.

[12] Ver sentencia C-741 de 2001

[13] Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 "por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", pues la acusación carecía de objeto, ya que aludía a una disposición no consagrada por el legislador.

[14] Ibid.

[15] Ver la sentencia C-652 de 2001.

[16] Sobre este punto, ver entre otras, las sentencia C-371/94 y, en especial, C-496/94. Fundamento jurídico N°3.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

