

EMPRESAS DE PETROLEOS - Contratistas. Reglamentación de salarios y prestaciones / CONTRATISTAS INDEPENDIENTES DE LA INDUSTRIA PETROLERA - Evolución normativa

En primera medida, con relación a la vigencia de los Decretos Reglamentarios demandados, se debe tener en cuenta que en lo que se refiere a la normativa que regula la materia petrolera, el Decreto Legislativo No. 284 “Por el cual se dictan normas sobre salarios y prestaciones de los trabajadores de contratistas a precio fijo, en empresas de petróleos”, fue proferido por la Junta Militar de Gobierno, el 7 de noviembre 1957, en uso de las facultades del artículo 121 de la Carta Política de 1886, es decir, en Estado de Sitio (hoy Estado de Conmoción Interior). Este Decreto en su artículo 3º, autorizó a los Ministros del Trabajo y de Minas y Petróleos, para efectuar su reglamentación, por medio de resoluciones conjuntas. Fue así, como dichos Ministros expidieron la Resolución No. 644 de 24 de junio de 1959, “Por la cual se reglamenta el Decreto Extraordinario No. 284 de 7 de noviembre de 1957. Posteriormente, el 31 de diciembre de 1993, el Presidente de la República y los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Minas y Energía, emitieron el Decreto No. 2719, “Por el cual se reglamenta el artículo 1º del decreto - ley 284 de 1957 y se dictan otras disposiciones”. Que en su artículo 3º, ordenó la derogatoria de la Resolución No. 644 de 1959 y demás disposiciones que le fueran contrarias. Luego, el 6 de noviembre de 2003, el Presidente de la República y los Ministros de la Protección Social y de Minas y Energía, emitieron el Decreto No. 3164, “Por el cual se modifica el Decreto 2719 de 1993”. Se resalta que tanto el Decreto Reglamentario No. 2719 de 1993 como el Decreto Reglamentario No. 3164 de 2003, normas que ahora son objeto de acusación, se encuentran vigentes. El primero con las modificaciones introducidas por el segundo. De manera pues, que siendo los Decretos Reglamentarios No. 2719 de 1993 y No. 3164 de 2003, los actos administrativos acusados en ejercicio de la acción de simple nulidad, por ejercicio abusivo de la potestad reglamentaria de las leyes, con desviación de poder y falsa motivación y porque supuestamente vulneran los derechos de los trabajadores de los contratistas independientes de la industria petrolera; esta Jurisdicción es la competente para conocer de la demanda, habida cuenta que se trata de actos de carácter general e impersonal y que lo que se pretende con la misma es la defensa del orden jurídico.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

POTESTAD REGLAMENTARIA - Definición, finalidad, alcance, límites, fuerza jurídica. No se agota en el tiempo / AGOTAMIENTO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA - No se agota en el tiempo

La primera cuestión, lleva a precisar en qué consiste y cuál es la finalidad de la potestad reglamentaria. La Doctrina estima que el decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos, por el contrario debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, pues esa función normativa corresponde al Legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el Legislador. En igual sentido, la Jurisprudencia del Consejo de Estado, con fundamento en el pensamiento de Léon Duguit, consideró que la potestad reglamentaria del Jefe de Estado, es limitada, pues no puede dictar ninguna disposición que viole una ley cualquiera, no solo la ley que completa sino cualquiera otra ley; toda vez, que una disposición de

una ley formal no puede ser modificada sino por una ley formal, y el reglamento, aun cuando es un acto legislativo material, es también, desde el punto de vista formal, un acto en forma de decreto. El reglamento además, completa la ley, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que la ley contiene, pero no puede dictar ninguna disposición nueva. El reglamento tiene por objeto y por razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa. Se halla, pues, en rigor, contenido en la ley a que se refiere. Desarrolla los principios formulados por la ley, pero no puede en manera alguna ampliar o restringir el alcance de la ley. Los límites del poder reglamentario de la ley, los señala la necesidad de cumplir debidamente el estatuto desarrollado; si los ordenamientos expedidos por el Congreso, suministran todos los elementos necesarios para su ejecución, el órgano administrativo nada tendrá que agregar y por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la función reglamentaria. Pero, si en ella faltan los pormenores necesarios para su correcta aplicación, opera inmediatamente la potestad para efectos de proveer la regulación de esos detalles. De manera pues, que el ejercicio de esa potestad por el Gobierno, se amplia o restringe en la medida en que el Congreso haya utilizado sus poderes jurídicos. El grado de la reglamentación lo señala tácitamente y en cada caso el propio cuerpo legislativo. Tanta será la materia reglamentable por el Ejecutivo, cuanta determine la necesidad de realizar el estatuto expedido por las cámaras. Se puede entonces inferir, que la fuerza jurídica del Decreto Reglamentario participa de la misma fuerza jurídica de la Ley, es decir, que la fuerza jurídica del Decreto Reglamentario equivale al poder del Legislador, de tal suerte, que la extensión de la potestad reglamentaria es inversamente proporcional a la extensión de la ley; con lo cual surge en términos de jerarquía jurídica, una unidad entre el Decreto Reglamentario y la norma reglamentada, pero no en términos de intangibilidad, porque el Gobierno bien puede volver a reglamentar la norma que ya ha sido reglamentada, para que su eficacia se mantenga en el tiempo y para dar estabilidad a la misma, con lo que se colige que la facultad reglamentaria no se agota y por ello es posible, que un Decreto Reglamentario ulterior reglamente el que le antecede.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

CONSTITUCION DE 1886 - Clasificación de los decretos expedidos por el Presidente de la República. Definición / DECRETOS CON FUERZA MATERIAL DE LEY - Constitución de 1886. Clasificación

Estima la Sala, que en atención a que el Decreto No. 284 de 1957, se denomina por la Resolución No. 644 de 1959, como Decreto Extraordinario; por el Decreto No. 2719 de 1993, como Decreto Ley; y por el Decreto No. 3164 de 2003, como Decreto Legislativo; es ineludible precisar qué clase de Decreto es. Pues bien, de conformidad con la Carta Política de 1886, los Decretos dictados por el Presidente, se clasificaban en Decretos Legislativos, Decretos - Leyes o Extraordinarios, Decretos Constitucionales, Decretos de Planificación, Decretos Especiales, Decretos Reglamentarios y Decretos Ejecutivos. Los Decretos Legislativos, eran aquellos que se encontraban vinculados a la noción de Estado de Sitio o de Emergencia Económica. A ellos hacían referencia los artículos 121 y 122 Superiores, encontrándose destinados al restablecimiento del orden público en caso de guerra exterior o conmoción interior o a conjurar la crisis económica, social o grave calamidad pública y la extensión de sus efectos. Por su parte, los Decretos Extraordinarios, también denominados Decretos-Leyes, eran emitidos por el Presidente de la República, requiriendo de una ley de "facultades extraordinarias" y precisas, que dictaba el Congreso, cuando la necesidad lo exigía o las conveniencias públicas lo aconsejaban, de conformidad con el numeral 12

del artículo 76 Constitucional. Se resalta que los Decretos Legislativos, los Decretos - Leyes o Extraordinarios, los Decretos Constitucionales y los Decretos de Planificación, constituyen actos administrativos de naturaleza legislativa, es decir, que gozaban de fuerza igual a la de las leyes, mientras que los Decretos Especiales, los Reglamentarios y los Ejecutivos, constituyen actos de naturaleza administrativa.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

DECRETO LEGISLATIVO - Vigencia en la Constitución de 1886 / DECRETO REGLAMENTARIO - Naturaleza en la Constitución de 1886

En atención a que el Decreto 284 de 1957, fue expedido por la Junta Militar de Gobierno de la República, invocando las atribuciones de Estado de Sitio, conferidas por el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, es evidente que se trata de un Decreto Legislativo, tal y como originariamente fue denominado y no de un Decreto Extraordinario o Decreto - Ley; con lo que se aprecia, que se incurrió en imprecisión, no solo en la designación que del mismo se hizo en la Resolución No. 644 de 1957 y en el Decreto No. 2719 de 1993, sino por parte de los Ministerios demandados en sus intervenciones. Como Decreto Legislativo que es, tenía vigencia precaria, en razón de que desaparecería cuando el Presidente resolvía levantar el Estado de Sitio; sin embargo, podía conservar su vigor, integrándose a la legislación ordinaria permanente, si el Congreso así lo decidía mediante Ley. Y fue precisamente, por medio de la Ley 141 de 1961, que este Decreto se convirtió en legislación permanente, porque la aludida Ley en su artículo 1º, estableció: "Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores". A lo que hay que sumar, que el Decreto Legislativo en mención, fue reglamentado en el año 1959, por la Resolución No. 644, sin sufrir modificación alguna hasta el año 1993, por medio del Decreto Reglamentario No. 2719. Ahora bien, en lo que a los Decretos Reglamentarios o simplemente reglamentos, hace referencia, bien conviene advertir, que son aquellos que se dictaban en ejercicio de la potestad reglamentaria, cuya principal fuente constitucional era el numeral 3º del artículo 120 de la Carta Política de 1886, con el objeto de propender por la ejecución de la ley, concretándola en detalles, señalando de esa manera, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en aras a su aplicación práctica. El modo de ejercer esa potestad reglamentaria, no solo era por medio de decretos, sino también, por medio de resoluciones y órdenes; encontrándose todos estos actos, limitados por la necesidad, por la competencia y por el principio de legalidad, en razón de que no podían extralimitar la ley que reglamentaban. De manera pues, que un Decreto Legislativo, que gozaba de la misma fuerza de la ley, naturaleza que lo ubicaba en el mismo rango jerárquico que ésta; bien podía ser reglamentado por una Resolución. En el presente asunto, se advierte que Decreto Legislativo No. 284 de 1957, fue reglamentado por la Resolución No. 644 de 1959, tal y como fue ordenado en el texto mismo del aludido Decreto, cuando en su artículo 3º, se habilitó dicha reglamentación por parte de los Ministros del ramo. Lo anterior, como concreción de la función administrativa de los Ministros, quienes podían ejercer directamente un poder reglamentario especial cuando la ley les confería la facultad de dictar reglamentaciones sobre una determinada materia. A lo que hay que sumar, que todas las autoridades nacionales distintas del Presidente de la República, solamente pueden expedir Resoluciones, en razón a que carecen de autoridad política para expedir Decretos. Es así, como los Ministros, pueden emitir

Resoluciones de carácter general de contenido reglamentario y de carácter individual, como es el caso de los nombramientos y traslados.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

CONSTITUCION DE 1991 - Potestad reglamentaria / POTESTAD REGLAMENTARIA - Constitución de 1991

De conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política actual, el Presidente de la República, tiene asignada la potestad reglamentaria exclusiva, que lo faculta para reglamentar las leyes, con sujeción a la Constitución y al contenido mismo de la ley que se va a reglamentar. Ese poder de reglamentación se reconoce en orden a desarrollar la ley para su correcta aplicación, cumplida ejecución y desenvolvimiento, facilitando su inteligencia, debiendo para ello obrar dentro de los límites de su competencia, sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar los parámetros establecidos en aquella, pues lo contrario, implicaría extralimitación de funciones y se constituiría en una invasión al campo propio del Legislador. De modo que el Presidente de la República, al encontrarse ante una ley, puede dictar normas también generales como la ley, respetando esta última, pero que concreten más su contenido, con el fin de facilitar o hacer posible su aplicación práctica; normas que reciben el nombre de Decretos Reglamentarios. Se infiere entonces de la disposición transcrita, que los trabajadores de los contratistas independientes, que realizaran labores propias y esenciales a la exploración, explotación, transporte o refinación de petróleo, gozaban de los mismos salarios y prestaciones a que tenían derecho los trabajadores de la empresa contratante, en la respectiva zona de trabajo, de acuerdo con lo establecido en leyes, pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales. De igual manera se deduce, que en lo que a las prestaciones se refiere, más no a los salarios, cuando los contratistas independientes no pudieran atenderlas, podrían convenir con la empresa beneficiaria, para que ésta se hiciera cargo por cuenta de aquellos; pero, de no ser posible tal alternativa, los contratistas deberían compensar en dinero a sus trabajadores, el valor de dichas prestaciones, con previa autorización del Gobierno.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

LEGISLACION LABORAL - Evolución normativa / INDUSTRIA PETROLERA - Evolución de la legislación laboral en contratista independiente / CONTRATISTA INDEPENDIENTE EN INDUSTRIA DE PETROLEOS - Régimen salarial y prestacional de sus trabajadores

En ejercicio de la potestad legislativa extraordinaria, la Junta Militar de Gobierno expidió el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, que vale la pena resaltar, fue el que dio inicio a la legislación laboral petrolera, bajo la consideración, de que los trabajadores del contratista independiente al servicio de la empresa beneficiaria que lo contrataba para realizar las labores propias de su objeto social, debían estar en igualdad de condiciones respecto de los empleados de esta última que laboraran en la misma zona de trabajo; razón por la cual, les hizo extensivo a aquellos, el régimen salarial y prestacional a que estos tenían derecho, dada la similitud en el ejercicio de las funciones o actividades que les correspondía desarrollar a unos y otros. Por su parte la Resolución No. 644 de 1959 reglamentó el anterior Decreto Legislativo. Esta Resolución Reglamentaria, estableció adicionalmente a los trabajos geológicos, geofísicos, de perforación con taladro, de extracción y almacenamiento del crudo, y los de construcción, operación y

mantenimiento de oleoductos y refinerías, que son las labores propias de las ramas de la exploración, explotación, transporte y refinación del petróleo, todas las otras que se consideraban esenciales y propias de la industria del petróleo. De la lectura del Decreto Reglamentario 2719 de 1993 se deduce, que además de las actividades que dispuso el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, como propias y esenciales de la industria del petróleo, el Decreto Reglamentario trascrito, determinó qué otras labores eran propias y esenciales de dicha industria, para efecto del reconocimiento de los salarios y prestaciones petroleras, derogando de paso, en su artículo 3º, la Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959. La modificación que introdujo El Decreto Reglamentario No. 3164 de 2003 a la reglamentación contenida en el Decreto No. 2719 de 1993, consistió en que en estricto sentido, especificó las actividades que debían ser consideradas como inherentes a cualquier operación petrolera. En este orden de ideas se tiene, que las labores que inicialmente se consideraron propias y esenciales a la industria del petróleo por el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, fueron extendidas de gran manera por su Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959, con lo que se evidencia, la amplitud en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la medida en que al incluir “todas aquellas otras labores que esas personas o entidades hayan realizado o necesiten realizar directamente en cualquier tiempo utilizando su propio personal subalterno...”; incorporó actividades que a todas luces no eran propias de la exploración, explotación, transporte y refinación del petróleo ni esenciales a la industria del petróleo, tales como, mantenimiento de campamentos, operación de casinos para empleados y obreros, refrigeración y planta de hielo, fabricación de tambores o envases, servicios de comisariatos. Ese exceso en el que incurrió la Resolución Reglamentaria, incidió en los salarios petroleros, en la medida, en que hizo extensiva la aplicación de los mismos a actividades que son comunes del sector industrial en general y no específicas y exclusivas de la industria del petróleo; de manera pues, que dicha Resolución superó la norma reglamentada, ocasionando alteraciones y distorsiones, no solo en el ámbito del mercado laboral, sino también en otras actividades económicas de las regiones en las que opera la industria del crudo.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

CONTRATO DE CONCESION - Industria de petróleo / INDUSTRIA DE PETROLEO - Contrato de concesión / CONTRATO DE ASOCIACION PETROLERA - Definición, características, régimen salarial y prestacional de los trabajadores de la empresa social

La modificación de la forma de contratación para desarrollar las actividades básicas de la industria petrolera, que pasó de la modalidad de Contrato de Concesión a Contrato de Asociación Petrolera, en razón de las cambiantes circunstancias del mercado petrolero internacional y a los requerimientos del País en busca de esquemas más favorables para la exploración, explotación, producción y distribución del hidrocarburo; incidió en la expedición de los Decretos cuestionados. En efecto, al momento de la emisión del Decreto Legislativo No. 284 en el año 1957, solo era posible, para la exploración y explotación de hidrocarburos, la modalidad de Contratos de Concesión, que permitían a un particular explorar un área y explotarla en caso de hallazgo a cambio de unas regalías al Estado Colombiano. Dicha modalidad de contratación, fue abolida desde 1974, con la expedición del Decreto Legislativo No. 2310, dando paso al surgimiento de los Contratos de Asociación; con lo que desde 1975, en aplicación del Decreto No. 743, Ecopetrol se asoció con empresas petroleras bajo esta figura contractual, en la que en la etapa de exploración, la empresa asociada asumía todos los costos y riesgos de dicha actividad, adoptando su control total y

exclusivo, por manera que si en la operación de búsqueda del crudo, la exploración resultaba positiva, tenía derecho al reembolso de los costos e inversiones en que incurrió en un determinado porcentaje, fase a partir de la cual, se iniciaba la operación conjunta, en la que los costos y riesgos corrían por cuenta de ambas partes, de acuerdo con las proporciones pactadas en el contrato y los beneficios de la distribución estaba sujeta a la voluntad de las partes. De suerte que, en el Contrato de Asociación, la empresa beneficiaria adquiere la condición de asociada y asume de manera conjunta con su cocontratante los riesgos y costos de la empresa a desarrollar, sin que surja responsabilidad laboral respecto de los trabajadores, habida cuenta que existe un operador, quien es el responsable del pago de los salarios y prestaciones a que tengan derecho los empleados al servicio de la Asociación.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

EMPRESA DE PETROLEOS - Régimen salarial y prestacional de los trabajadores de los contratistas / LEGALIDAD DEL DECRETO 2719 DE 1993 - Al precisar actividades de este sector

En atención a que la facultad reglamentaria no se agota y que ello conlleva a que un reglamento posterior puede derogar uno anterior, lo que hace posible que una norma ya reglamentada pueda ser objeto de nueva reglamentación; resulta entonces válido, que los Decretos acusados hayan tenido que precisar las actividades que son propias de la industria del petróleo, descartando las que evidentemente no lo son, con la Derogatoria de la Resolución No. 644 de 1959, tal como lo dispuso el artículo 3º del Decreto No. 2719 de 1993, por lo que no se evidencia que aquellos, quebranten o vayan más allá del Decreto Legislativo que reglamentaron. A lo que hay que sumar, que no puede argumentarse válidamente que los actos acusados fueron expedidos con falsa motivación y con desviación de poder, pues es claro, que la motivación de los mismos no obedeció a un fin oculto con miras a menoscabar los derechos de los trabajadores, sino que antes bien, guardan armonía y se adecuan a la vida contemporánea, obedeciendo a la realidad del mundo cambiante de la economía, cuando regulan de manera más específica el grupo de actividades que conforman la industria petrolera, que fue descrito en forma general por el Decreto Legislativo No. 284 de 1957. Tratándose de un sector de la economía, como el de los hidrocarburos, que es por naturaleza, especializado y técnico, se hacía entonces necesaria la delimitación de su campo de aplicación. Se niega la prosperidad del cargo.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

TRABAJADORES DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES EN LA INDUSTRIA PETROLERA - Vigencia del Decreto Ley 284 de 1957. Relación entre empresa petrolera y contratista independiente. Relación entre este y sus trabajadores / CONTRATISTA INDEPENDIENTE - Régimen salarial y prestacional de sus trabajadores, igual al de la empresa beneficiaria

El segundo reparo frente a los Decretos demandados, se fundamenta en que los mismos redujeron el campo de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre las empresas petroleras y sus trabajadores, respecto de los trabajadores de los contratistas independientes, al haberse derogado la Resolución No. 644 de 1959, que había sido incorporada en las mismas, violando así, sus derechos a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas, sus derechos adquiridos y desconociendo la unidad de empresa. Lo primero que debe establecerse es, que el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, que como

anteriormente se advirtió, fue el primero que consagró las normas sobre salarios y prestaciones de los trabajadores de los contratistas a precio fijo en empresas de petróleo; a pesar de su antigüedad, se encuentra vigente, con las reglamentaciones contenidas en los actos acusados. En este Decreto Legislativo, se pueden diferenciar dos relaciones jurídicas claramente autónomas, a saber: la primera, que surge entre la persona natural o jurídica dedicada a las actividades propias de la industria del petróleo, que es la beneficiaria y el contratista independiente, a quien aquélla le encarga la función de desarrollar las labores propias de su objeto social, y la segunda, que surge entre el contratista independiente y los empleados que trabajan a su servicio. Una vez celebrado el contrato entre la empresa beneficiaria y el contratista independiente, ello implica que aquella es la empleadora exclusiva de sus trabajadores directos y el contratista independiente, lo es respecto del personal a su servicio; de suerte que, el hecho de que la empresa se beneficie del trabajo realizado por los empleados del contratista independiente, no significa que se genere un vínculo laboral de la empresa con éstos, porque se mantiene la independencia y la autonomía en las relaciones laborales. Lo anterior significa, que las obligaciones laborales del contratista independiente para con sus trabajadores, recaen exclusivamente en aquél, quien adquiere por ende, la obligación de pagarles los mismos salarios y prestaciones a que tienen derecho los trabajadores de la beneficiaria en la misma zona de trabajo. De hecho el artículo 1º del Decreto Legislativo No. 284, en su inciso 3º, establece la obligación para el contratista independiente de satisfacer las prestaciones sociales de sus trabajadores, aun con auxilio de la empresa beneficiaria, en caso de no poder satisfacerlas, con anuencia previa del Gobierno.

NOTA DE RELATORIA: Cita sentencias de 15 de septiembre de 1993 y 2 de febrero de 1996 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Ponente: JORGE IVAN PALACIO.

CONVENCIOS COLECTIVOS - Contratistas independientes en industria de petróleo / CONTRATISTA INDEPENDIENTE EN INDUSTRIA PETROLERA - Convenciones colectivas. Extensión de beneficios a contratistas independientes

En lo que a la Convención Colectiva hace referencia, se debe precisar en primera medida, que la misma se entiende como el acuerdo de voluntades suscrito entre la empresa y el sindicato, para regular las condiciones de trabajo durante su vigencia, persiguiendo superar el mínimo de derechos instituidos en la ley para los trabajadores; es entonces, el producto de la negociación colectiva. Al ser revisado el expediente, se aprecian varias convenciones colectivas que fueron aportadas al mismo, celebradas entre diversas empresas petroleras (Ecopetrol, Omimex de Colombia Ltd, Exxonmobil de Colombia S.A., Occidental de Colombia inc.) y las organizaciones sindicales (Uso, Adeco, Sintraexxom), entre los años 1993 a 2004, en las cuales se extendieron los beneficios convencionales a los trabajadores de los contratistas independientes, a fin de que gozaran de los mismos salarios y prestaciones a que tenían derecho los empleados de base de la empresa, a pesar de que el Decreto Reglamentario No. 2719, desde el año 1993, había derogado la Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959. Destaca la Sala, que con lo anterior, no le asiste razón a la asociación demandante cuando señala para sustentar el cargo, que los Decretos demandados redujeron el campo de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre las empresas petroleras y sus trabajadores sindicalizados, respecto de los trabajadores de los contratistas independientes; porque lo cierto es, que de la lectura minuciosa de las Convenciones Colectivas celebradas entre las empresas petroleras y sus organizaciones sindicales, se infiere que los trabajadores que laboraban al servicio de los contratistas independientes, disfrutaban de los mismos salarios y

prestaciones a que tenían derecho los trabajadores de las empresas contratantes, en aplicación expresa del Decreto Legislativo No. 284 de 1957 y su Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959, no obstante haber sido derogada desde el año 1993.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

TRABAJADORES DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES - Vigencia de las convenciones, no obstante de la derogatoria de la Resolución Reglamentaria 644 de 1959 / CONVENCION COLECTIVA - Industria petrolera. Vigencia de las convenciones colectivas a trabajadores de contratistas independientes / PRINCIPIO DE TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL - Aplicación de trabajadores de los contratistas independientes / CONVENCIONES COLECTIVAS - Vigencia sujeta a acuerdo extralegal

Es evidente que los derechos obtenidos por los trabajadores de los contratistas independientes, plasmados en las convenciones colectivas celebradas por las empresas petroleras contratantes con sus organizaciones sindicales, se mantuvieron incólumes, no obstante la derogatoria de la Resolución No. 644 de 1959. En este orden de ideas, no puede entonces afirmarse válidamente que se incurrió en violación a los derechos a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas y a los derechos laborales adquiridos, de los trabajadores de los contratistas independientes; porque es indudable que las convenciones colectivas incorporaron los beneficios laborales, que el Decreto Legislativo extendió a los trabajadores de los contratistas independientes, con el propósito, precisamente, de preservar la igualdad de estos últimos frente a los trabajadores directos de la empresa beneficiaria, cuando realizaran las labores propias de la exploración, explotación, transporte y refinación del crudo. La anterior razón, es perfectamente aplicable en lo que al derecho a trabajar en condiciones dignas y justas hace referencia, pues el mismo, supone que el trabajo como un derecho y una obligación social, debe gozar de condiciones justas, equitativas y satisfactorias, lo que implica una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias, un salario equitativo e igual por trabajo igual sin ninguna distinción; por manera que no se evidencia violación alguna de este derecho, pues como se advirtió, los salarios y prestaciones de estos trabajadores están en igualdad de condiciones a los de los trabajadores directos de las empresas petroleras. Mientras los susodichos convenios estén en vigor, un cambio legislativo no conduce por si solo a que se dejen de aplicar tales acuerdos, pero si después del aludido cambio legislativo, las propias partes mediante un acuerdo colectivo insisten en acordar un beneficio extralegal invocando o remitiéndose a un precepto legal, y sin con ello no infringen principios de orden público, no puede decirse que conlleve el desaparecimiento del mundo jurídico del beneficio convencional.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00024-01(0294-04) y 11001-03-25-000-2004-00025-01(0295-04)

Actor: ASOCIACION DE DIRECTIVOS, PROFESIONALES Y TECNICOS DE EMPRESAS DE LA INDUSTRIA DEL PETROLEO DE COLOMBIA – ADECO

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL Y MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Conoce la Sala en única instancia de los procesos acumulados de nulidad instaurados por la ASOCIACIÓN DE DIRECTIVOS, PROFESIONALES Y TÉCNICOS DE EMPRESAS DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO DE COLOMBIA -ADECO-, mediante apoderado judicial contra LA NACIÓN - MINISTERIOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE MINAS Y ENERGÍA.

ANTECEDENTES

En el proceso radicado 0294-2004, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción pública de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la organización sindical ASOCIACIÓN DE DIRECTIVOS, PROFESIONALES Y TÉCNICOS DE EMPRESAS DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO DE COLOMBIA -ADECO-, solicitó la declaratoria de nulidad del Decreto No. 2719 de 31 de diciembre de 1993, “*Por el cual se reglamenta el artículo 1º del Decreto - Ley 284 de 1957 y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Minas y Energía; porque es violatorio de la Carta Política y fue expedido con desviación de poder, falsa motivación y exceso de potestad reglamentaria, en cuanto viola y recorta el alcance del artículo 1º del Decreto Legislativo No. 284 de 1957.

En el proceso radicado 0295-2004, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción pública de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la misma organización sindical, solicitó, con petición de suspensión provisional, la declaratoria de nulidad del Decreto No. 3164 de 6 de noviembre de 2003, “*Por el cual se modifica el Decreto 2719 de 1993*”, expedido

por el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Protección Social y de Minas y Energía; por que igualmente, estima que vulnera la Carta Fundamental y que fue expedido con desviación de poder, falsa motivación y exceso de potestad reglamentaria, por cuanto viola y recorta el alcance del artículo 1° del Decreto Legislativo No. 284 de 1957.

En ambos procesos en el acápite de hechos, relata el apoderado que el Gobierno expidió el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, por el cual se dictaron normas sobre salarios y prestaciones sociales de los trabajadores de contratistas a precio fijo en empresas de petróleos; según el cual, los trabajadores de los contratistas independientes, gozarían de los mismos salarios y prestaciones a que tenían derecho los trabajadores de la empresa beneficiaria, en la respectiva zona de trabajo, de acuerdo a lo establecido en leyes, pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales.

Resalta que el inciso 2° del artículo 1° del Decreto Legislativo en mención, estableció que son labores propias de la exploración, explotación, transporte y refinación del petróleo; los trabajos geológicos, geofísicos, de perforación con taladro, de extracción y almacenamiento de crudo y los de construcción, operación y mantenimiento de oleoductos y refinerías y todas aquellas que se consideren esenciales de la industria del petróleo.

Aduce que el artículo 3° del Decreto Legislativo aludido, autorizó a los Ministros del Trabajo y de Minas y Petróleos para reglamentarlo, por medio de resoluciones conjuntas y que bajo tal atribución, fue que se expidió la Resolución No. 0644 de 1959.

Manifiesta que los Decretos No. 2719 de 31 de diciembre de 1993 y No. 3164 de 6 de noviembre de 2003, se expidieron con desviación de poder y en exceso del ejercicio de la potestad reglamentaria, porque recortaron y restringieron el campo de aplicación y alcance del Artículo 1° del Decreto Legislativo No. 284 de 1957, pues, excluyeron las prestaciones sociales legales y extralegales, contenidas en convenciones colectivas y laudos arbitrales, pactadas con empresas beneficiarias o contratantes dedicadas a la Industria del petróleo en Colombia, para los trabajadores de los contratistas independientes e intermediarios de actividades propias, esenciales, conexas y complementarias o afines e inherentes a dicha industria.

Expuso que se vulneró el principio fundamental de la igualdad de los trabajadores y la unidad de empresa, en cuanto excluye las actividades de explotación, producción y mantenimiento de pozos petroleros y otras áreas relacionadas con la explotación de la industria del petróleo en todas sus fases.

Así mismo afirmó, que se violó el artículo 53 de la Carta Política, que dispone que la ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los empleados; porque excluye a los trabajadores de contratistas de las actividades propias y esenciales, similares o conexas o complementarias inherentes a la industria del petróleo, de la igualdad salarial y prestacional, respecto de los trabajadores contratados por las empresas dedicadas a las actividades propias y esenciales de dicha industria que tienen suscritas, con sus sindicatos de trabajadores, convenciones colectivas, pactos colectivos o laudos arbitrales que regulan sus relaciones de trabajo.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

Citó como normas violadas los artículos 1°, 2° , 4°, 13, 25, 39, 53, 55, 58, 93, 189 numeral 11 de la Constitución Política; 1° y 3° del Decreto Legislativo No. 284 de 1957; 1°, 5°, 9°, 10°, 13,14, 16, 18, 19, 20, 21, 33, 34, 35, 36, 43, 194, 314, 315, 316, 317, 318 a 325, 467, 468, 472 del Código Sustantivo de Trabajo; 3° del Decreto 2351 de 1965; 32 de la Ley 50 de 1990; 1° al 80 del Decreto Ejecutivo No. 1895 de 1973; 1° del Decreto Extraordinario No. 314 de 1975.

Ambas demandas comienzan por señalar, que en virtud de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la Ley y orientadas a permitir su aplicación. Al margen de esta potestad reglamentaria del Presidente, el Constituyente de 1991 asignó a otros órganos constitucionales, ámbitos de regulación respecto de ciertas materias, tal es el caso, del Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo Nacional Electoral, el Contralor y Contador General de la República y la Junta Directiva del Banco de la República; por manera que la potestad reglamentaria no puede atribuirse por la ley a otros órganos administrativos distintos del Presidente de la República.

Lo anterior, no obsta para que los Ministros de Despacho, expidan reglamentos, que no poseen la misma jerarquía de los dictados por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria, y por tanto deben estar subordinados a estos últimos, en tanto que los Ministerios no tienen competencias autónomas. Así, cuando el Legislador atribuye a un determinado Ministerio expedir la regulación técnica o especializada de cierta materia, debe hacerlo con sujeción a la Ley y al Reglamento que por virtud de la competencia general le asigna la Constitución al Presidente de la República; lo que ocurre en el caso del Decreto Legislativo No. 284 de 1957, que en su artículo 3º, autorizó o habilitó a los Ministros de Trabajo y Minas y Petróleos, para expedir resoluciones conjuntas, como en efecto lo hizo con la Resolución No. 644 de 1959, que debe entenderse que se constituye en una manera de atribuir competencia en razón de la materia, cuando se trate de regulaciones de carácter técnico y operativo y en la órbita propia de las funciones del respectivo Ministerio.

Manifiesta que el Decreto No. 2719 de 1993, al igual que el Decreto No. 3164 de 2003, limitan y cercenan los derechos a la igualdad salarial y prestacional de carácter laboral, de los trabajadores de los contratistas independientes de empresas dedicadas a la industria del petróleo. Ni el Legislador ordinario, ni el Gobierno como Legislador Extraordinario o en ejercicio de la potestad reglamentaria, pueden reglamentar por vía de Ley General o Decreto Reglamentario, una actividad tan compleja y cambiante a las condiciones del mercado petrolero, estableciendo normas rígidas o restrictivas, calificativas de cuáles actividades pueden definirse con carácter estricto y cerrado, y excluyentes de otras, como esenciales o inherentes, conexas o complementarias propias del giro normal de la industria petrolera; puesto que ni el Presidente de la República, ni los Ministros de Despacho, pueden considerar cuáles son esas actividades propias y esenciales, pues tal determinación surge de la dinámica de las mismas.

Señala que los actos acusados, vulneran la normativaatrás citada, porque el Gobierno en ejercicio abusivo de la potestad reglamentaria de las leyes, con desviación de poder y falsa motivación, derogó la Resolución No. 644 de 1959, con el propósito de cercnar el alcance del campo de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo celebradas por Ecopetrol con sus trabajadores sindicalizados y de los contratistas independientes representados por los Sindicatos de Industria Uso y Adeco, igualmente las convenciones colectivas de

las empresas petroleras Occidental Colombia Inc, la Texas Petroleum Company o Chevrontexaco, y la convención colectiva de la empresa petrolera Ominex de Colombia Ltda., celebrada con Uso y Adeco; violando los derechos adquiridos de los trabajadores de base y de los contratistas independientes de dichas empresas, garantizados por el artículo 53 de la Carta Política.

Arguye que los Decretos demandados, desconocen la figura de la unidad de empresa, prevista en el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo, porque excluyen una serie de actividades, que ya se encontraban establecidas en los escalafones de las convenciones colectivas de Ecopetrol y de otras empresas petroleras, como unidad de explotación económica, en desarrollo del Decreto Legislativo No. 284 de 1957 y su Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959 y de la convención colectiva de trabajo de Ecopetrol.

Argumenta que la facultad de regulación del Gobierno Nacional, no puede desconocer los pactos laborales convencionales, por vía de la expedición de un Decreto Reglamentario, que busca hacer ineficaz e insubstancial la incorporación y mención expresa que hacen las cláusulas convencionales laborales vigentes en las empresas dedicadas a las actividades propias de la industria del petróleo.

Aduce que existe exceso de potestad reglamentaria, no solo cuando se excede la ley que se reglamenta, sino también cuando se restringe su alcance, como sucede con los actos acusados, que limitan las actividades que operacional y técnicamente son esenciales a la industria del petróleo, según la Clasificación Internacional Uniforme de Actividades Industriales CIIU adoptada por la OIT y el DANE, y que fue establecida en la Resolución No. 644 de 1959, incorporada en las convenciones colectivas de Ecopetrol y de otras empresas petroleras.

Finalmente sostiene, que los Decretos demandados, son ilegales y por ende anulables, por ser expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, derogando la Resolución No. 644 de 1959, que fue incorporada en las convenciones colectivas de trabajo de Ecopetrol y otras empresas petroleras, y que hoy tiene vigencia ultractiva para los trabajadores beneficiarios de dichas convenciones, que se constituyen en derechos adquiridos, ciertos e indiscutibles de los trabajadores de base y de los contratistas independientes e intermediarios de las empresas de la industria del petróleo.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

En el proceso radicado 0294-2004, fue demandada la Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y los Ministerios de Minas y Energía y Protección Social (folios 10). La demanda inicialmente fue admitida, teniendo como parte demandada a dicho Departamento Administrativo y Ministerios (folios 25). Posteriormente, ante recurso de reposición interpuesto por la apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el sentido de que resultaba innecesaria su vinculación, porque no expidió el acto acusado, es decir, el Decreto No. 2719 de 1993; el Despacho resolvió reponer su decisión, por lo que en éste proceso, solo aparecen como demandados los Ministerios en mención.

El **Ministerio de Minas y Energía**, advirtió que el Decreto acusado fue reemplazado por el artículo 1º del Decreto 3164 de 2003.

Luego señaló, que el Decreto No. 284 de 1957, enunció algunas labores propias de la industria del petróleo, dejando al reglamento, la definición de las demás, que se consideren de tal naturaleza, y en ese sentido, se requirió de la concurrencia de los Ministros de los ramos involucrados, quienes en coordinación con el Presidente, único facultado para ejercer la facultad normativa, procedieron mediante el Decreto acusado a la revisión y ajuste de las actividades previstas en la Resolución No. 644 de 1959.

Indicó que el proceder del Gobierno, tuvo origen en diferentes situaciones que complicaron la aplicabilidad de la Resolución No. 644 de 1959, como son, el mutante desarrollo tecnológico de la industria del petróleo, que permite la aparición de nuevas actividades y que se prescinda de otras, así como el cambio de los contratos petroleros, teniendo en cuenta que para la época de expedición de la aludida Resolución, los únicos existentes eran los de concesión.

Sostuvo que en lo que a los derechos laborales adquiridos se refiere, la demandante incurre en imprecisiones jurídicas, pues olvida que tales garantías rigen hacia el futuro independientemente de la legislación que se expida con posterioridad al momento en que se consolidó cada situación.

Manifestó, que según lo considerado en la Sentencia C-994 de 2001 de la Corte Constitucional, las convenciones colectivas como a las que se refiere la actora, es decir, las suscritas entre las empresas petroleras y los trabajadores de los contratistas independientes, para hacer extensiva a estos últimos la aplicación del régimen salarial y prestacional a que tienen derecho los empleados de aquella, por ninguna razón podrán imponerse a los contratistas independientes que vinculan a dichos trabajadores, porque son relaciones autónomas. Distinto, es que dichos trabajadores, reúnan las condiciones que exige el Decreto No. 284 de 1957 o sus reglamentarios o que se trate de situaciones consolidadas, eventos en los cuales la fuente de dichas garantías la constituirá la legislación sobre la materia, siendo por tanto inocuos los acuerdos mencionados.

Estimó, que en lo que a la unidad de empresa se refiere, no se demostró que se haya agotado para su declaratoria, el trámite que para el efecto se señala en el numeral 4º del artículo 194 del Código Sustantivo de Trabajo, por lo que no podría aplicarse a los trabajadores de los contratistas independientes quienes no tienen vinculación laboral alguna con las empresas beneficiarias.

El Ministerio de la Protección Social señaló igualmente, que el Decreto acusado fue objeto de modificación por el Decreto No. 3164 de 2003.

Alegó, que las prerrogativas de la convención colectiva, solamente son aplicables a los miembros del sindicato que la hayan celebrado, según lo previsto en el artículo 470 del Código Sustantivo del Trabajo, extensible a todos los trabajadores de la empresa, en virtud del artículo 471 ibídem, cuando ha sido celebrada por un sindicato mayoritario. Con ello, los contratistas independientes como terceros ajenos a la convención, no pueden en ningún momento hacer extensibles las prerrogativas contempladas por los supuestos previstos por el Código Sustantivo del Trabajo, toda vez, que el hecho de la extensión de las prerrogativas de la convención para los trabajadores de los contratistas independientes fue en virtud del Decreto Ley No. 284 de 1957.

Adujo que el Decreto No. 2719 de 1993, no desconoce la prerrogativa establecida por el Decreto Ley No. 284 de 1957, en el sentido de que los trabajadores de los contratistas sean beneficiarios de las prerrogativas de que gozan los trabajadores de las personas naturales o jurídicas dedicadas a la industria del petróleo, pues lo

que sucede es, que como norma reglamentaria que es y con ocasión de los avances tecnológicos intrínsecos a dicha actividad económica; precisó qué otras actividades para el momento actual, se constituyen como propias y esenciales a dicha industria.

Expuso que si bien es cierto, los Ministerios demandados expidieron conjuntamente la Resolución No. 644 de 1959, también lo es, que el Presidente como suprema autoridad administrativa no pierde competencia para ejercer la potestad reglamentaria. Entonces, el Decreto acusado dentro de su órbita reglamentaria y bajo los criterios generales delimitados por el Decreto Ley No. 284 de 1957, establece además de las ya previstas, una serie de actividades esenciales y propias de la Industria petrolera.

En cuanto a lo relacionado con la unidad de empresa, reiteró lo expuesto por el Ministerio de Minas y Energía, en el sentido de que para la declaratoria de dicha figura, se debe agotar previamente el trámite establecido en el numeral 4º del artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo; con lo que, de declararse eventualmente dicha unidad, no sería posible su aplicación a los trabajadores de los contratistas independientes, en tanto que los mismos no tienen ningún vínculo laboral con las empresas beneficiarias.

En el proceso radicado 0295-2004, fue demandada la Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y los Ministerios de Minas y Energía y Protección Social (folios 14). La demanda fue admitida, teniendo como parte demandada solo a los referidos Ministerios y fue negada la suspensión provisional del acto acusado. (folios 65 y ss.).

El **Ministerio de Minas y Energía**, contestó la demanda extemporáneamente.

El **Ministerio de la Protección Social**, reiteró íntegros los argumentos expuestos en la contestación a la demanda que presentó en el proceso radicado 294-04.

Además, solicitó la acumulación de ambos procesos, petición que fue resuelta mediante providencia de 31 de marzo de 2006 (folios 222 a 224), en el sentido de decretar dicha acumulación.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora, no alegó de conclusión.

El Ministerio de Minas y Energía, en síntesis, sostuvo que en cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad, la actora solo se limitó a hacer apreciaciones subjetivas sin exponer las razones que le sirven de fundamento, como por ejemplo demostrar, qué grupo de trabajadores considera debieran disfrutar del salario al que hace referencia el Decreto No. 284 de 1997 y que se encuentran marginados con la expedición de la normativa cuestionada.

Adicionalmente, que el reconocimiento de los beneficios no puede pretenderse por el simple hecho de desarrollar alguna actividad al servicio de los contratistas independientes de las empresas de la industria del petróleo, ya que algunas de tales labores, si bien sirven de apoyo para la ejecución a las inherentes a dicha industria, no requieren un conocimiento o experiencia especial para el desempeño de la misma, como el servicio de alimentación, trabajos de instalaciones eléctricas, entre otras.

En cuanto a la potestad reglamentaria, indicó que los actos acusados corresponden al típico ejercicio de la facultad reglamentaria y por ello no hay lugar a hacer distinciones entre aquella y las facultades de regulación.

Manifestó que los derechos laborales adquiridos rigen hacia el futuro, independientemente de la legislación que se expida con posterioridad al momento en que se consolidó cada situación.

Afirmó que no se dan los supuestos para una eventual declaratoria de unidad de empresa, en vista de que la misma no podría aplicarse a los trabajadores de los contratistas independientes, en tanto, que los mismos no tienen ninguna vinculación laboral con la empresa beneficiaria.

Señaló que no se presentó menoscabo a la dignidad de los trabajadores que se desempeñan en labores diferentes a las relacionadas en los Decretos acusados y que están vinculados a los contratistas de las empresas de las industrias del petróleo, porque para la aplicación de los beneficios que otorga el Decreto No. 284 de 1957, se hizo una enumeración taxativa de las actividades, que por tener naturaleza muy especial, dado su carácter técnico, demandan perfiles muy específicos para su ejecución, razón demás, que amerita una especial retribución.

El Ministerio de la Protección Social, argumentó que la expedición de los Decretos cuya nulidad se pretende, son la clara expresión de la potestad reglamentaria.

Alegó que la vocación de las normas reglamentarias, es hacer precisión sobre las actividades verdaderamente propias y esenciales de la industria del petróleo, sin desconocer el marco general establecido por la norma Superior, Decreto Ley No. 284 de 1957; por cuanto, la necesidad de reglamentar se deriva de los avances tecnológicos que constantemente se desarrollan en este ramo de la industria, lo que permite verificar que alrededor de la misma, existen otras actividades que no son de su esencia, por lo que no sería razonable pretender que la norma se aplique de manera indistinta a todos los que trabajan en este sector.

Igualmente anotó que la violación al derecho a la igualdad, se basa en apreciaciones subjetivas.

Expuso, que no existe unidad de empresa en cuanto a los contratistas independientes, porque su relación laboral se estableció directamente entre estos y sus trabajadores, de manera que si bien es cierto, se han hecho extensivos los beneficios a los empleados del contratista que efectúan labores propias y esenciales del sector petrolero, no es menos cierto, que de tal situación se pueda predicar que se ha generado un vínculo laboral con la empresa beneficiaria. Además, de que no se agotó el trámite previsto en el numeral 4º del artículo 194 del Código Sustantivo de Trabajo.

El Ministerio Público. El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación manifiesta, que deben ser desestimadas las pretensiones de la demanda, porque los actos acusados no violaron la normativa constitucional ni legal, ni

desconocieron los derechos constitucionales de igualdad, los derechos adquiridos, ejercicio de la potestad reglamentaria, trabajo en condiciones dignas y justas y la unidad de empresa.

Aseguró, que las demandas incurren en contradicción, porque el argumento general para pedir la nulidad de los Decretos acusados, en síntesis se contrae a que los mismos, reducen las actividades relacionadas en el artículo 1° del Decreto No. 284 de 1957, y por tanto, los trabajadores de los contratistas, ven menoscabados sus derechos salariales y prestacionales surgidos en convenciones y pactos colectivos; cuando lo cierto es, que del contenido de dichos Decretos, se infiere que no se recortó el campo de aplicación de dicho artículo 1°, pues la finalidad de esta norma, es hacer extensivas las condiciones salariales de los trabajadores de la empresa beneficiaria a los trabajadores de los contratistas independientes de aquella, que realicen labores propias y esenciales de su negocio, es decir, las inherentes a la industria del petróleo en sus ramos, de exploración, explotación, transporte o refinación, dado el carácter especial que revisten dichas actividades, conforme a lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 994 de 2001, y en ese orden, los actos acusados se ajustan a lo establecido en el Decreto No. 284 en mención.

Adujo, que el artículo 3° del Decreto No. 284 de 1957, autorizó a los Ministros de Protección Social y de Minas y Energía, para reglamentarlo, y que dichas autoridades cumplieron cabalmente dicho mandato, al firmarlo conjuntamente con el Presidente de la República; señalando en forma específica, las otras actividades que se consideran propias y esenciales de la industria del petróleo, brindando con ello, elementos jurídicos más claros y específicos al momento de determinar los destinatarios de los beneficios descritos en el artículo 1°.

Por consiguiente, los actos administrativos demandados, no reducen ni mucho menos discriminan las actividades relacionadas con la industria del petróleo, ni tampoco desmejoran la situación de los trabajadores de los contratistas independientes, pues como es apenas obvio a éstos no puede aplicárseles lo acordado en convenciones colectivas, en el entendido que no tienen relación alguna con las empresas beneficiarias, pues dichas convenciones se aplican a los trabajadores dependientes sindicalizados de dichas empresas petroleras.

Argumentó, que es claro entonces, que el Ejecutivo utilizó adecuadamente y dentro de los límites de la Constitución y la Ley, su potestad reglamentaria, pues en los Decretos acusados, señaló con claridad el ámbito de aplicación del texto reglamentado, sin extralimitaciones, en razón a que reguló de manera más específica el grupo de actividades que conforman la industria petrolera, descrito en forma general en el Decreto No. 284 de 1957, pues por tratarse de un sector de la economía muy especializado y técnico, como es el de hidrocarburos en sus ramos de exploración, explotación, transporte y refinación, es necesario delimitar su campo de aplicación. Es al Presidente de la República a quien le corresponde reglamentar las actividades que la Ley regula, cuando no contemple ciertos aspectos, y esta fue la finalidad perseguida y ejecutada por el Legislador extraordinario en ejercicio de su facultad reglamentaria.

Anotó, que el actor confunde la competencia del Presidente de la República, prevista en el numeral 11 del artículo 189 Superior, con las funciones generales de los Ministros, previstas en el artículo 208 ibidem, en concordancia con lo reglado por el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, que prescribe las funciones específicas de los mismos. En este sentido, no se puede afirmar que con la expedición de la Resolución No. 644 de 1959, el Presidente pierde la facultad de reglamentar el tema de hidrocarburos y de la industria del petróleo, pues son competencias diferentes, asignadas por organismos diferentes y con efectos jurídicos distintos, y tampoco puede pretenderse que, mediante Resoluciones Ministeriales, se reglamente un tema específico, cuya competencia está estricta y específicamente asignada al Presidente de la Republica en ejercicio de la potestad reglamentaria.

En lo que hace referencia a la falsa motivación resaltó, que los actos acusados fueron expedidos por autoridad competente, con sujeción a las formas propias de legalidad, teniendo en cuenta que la motivación de los mismos, fue la protección del interés general, en cuanto reglamentó de manera específica, unas actividades del sector petrolero y de hidrocarburos, reguladas de manera general por el Decreto No. 284 de 1957, sin reducir su campo de aplicación, ni los beneficios de orden salarial y prestacional de los trabajadores de los contratistas independientes de las firmas petroleras, lo que significa, que no hubo un fin oscuro, desviado o diferente de aquél que el Legislador ordinario asignó.

Agregó, que la carga de la prueba es de resorte de quien alega el derecho y que en el presente caso, no obra prueba documental o testimonial alguna que

demuestre el desvío o abuso de poder en la expedición de los actos administrativos demandados.

En cuanto al principio de igualdad, expresó que no fue vulnerado, porque es abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de que las circunstancias similares deben tener un tratamiento igualitario y las disímiles un tratamiento desigual, y en este caso, la situación de los contratistas es diferente a la de los trabajadores de la empresa que suscribió con los sindicatos los convenios colectivos de trabajo.

En lo que hace relación a los derechos adquiridos, sostuvo que existen dos relaciones jurídicas independientes y autónomas: una, la que surge entre la persona natural o jurídica dedicada a las actividades propias de la industria del petróleo y el contratista independiente a quien aquella le encarga la función de desarrollar las funciones propias de su objeto social y otra, la que surge entre el contratista independiente y los trabajadores a su servicio. Así, surgen situaciones laborales diferentes en cada situación, que no implican la aplicación de las convenciones colectivas celebradas entre las empresas petroleras y los trabajadores de sus contratistas independientes, porque se trata de una relación laboral diferente y autónoma que no genera el beneficio de los derechos adquiridos, en el entendido de que no existe relación laboral directa ni dependiente con la empresa petrolera beneficiaria de la convención suscrita con los empleados dependientes de ella.

En lo que concierne con el trabajo en condiciones dignas y justas anotó, que no se produjo su vulneración, porque el régimen convencional pactado entre el trabajador y la empresa, no le es aplicable a los trabajadores de los contratistas como regla general.

Además, los actos acusados se ocupan de precisar cuáles son las labores propias y esenciales de la industria del petróleo y no es posible deducir de su enumeración, aspectos o elementos que afecten la dignidad y justicia que son connaturales al desarrollo de la actividad laboral correspondiente, tales como, que la retribución que recibe el trabajador no es consecuente con su labor y habilidades y que existe discriminación en cuanto a las oportunidades o trato en el desempeño del empleo.

Con respecto a la unidad de empresa, adujo que no se quebranta, porque la reglamentación cuestionada, no modifica ni señala nuevas reglas o parámetros, diferentes a las del artículo 194 del Código Sustantivo de Trabajo, además, de que jurídicamente no podría aplicarse a los trabajadores de los contratistas independientes, en cuanto estos no tienen ninguna relación laboral con las empresas beneficiarias de los pactos y convenciones colectivas celebrados con sus trabajadores.

CONSIDERACIONES

La asociación accionante solicita en las demandas acumuladas, la declaratoria de nulidad de los Decretos Reglamentarios No. 2719 de 31 de diciembre de 1993, “*Por el cual se reglamenta el artículo 1º del Decreto - Ley 284 de 1957 y se dictan otras disposiciones*”, y No. 3164 de 6 de noviembre de 2003, “*Por el cual se modifica el Decreto 2719 de 1993*”, ambos expedidos por el Presidente de la República y los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Minas y Petróleos, hoy de la Protección Social y de Minas y Energía.

PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Observa la Sala que en el presente asunto la actora plantea el debate a fin de que se establezca, de un lado, si los Decretos No. 3164 de 2003 y No. 2719 de 1993, fueron expedidos con extralimitación de la potestad reglamentaria, con desviación de poder y falsa motivación, que los hace ilegales y por ende anulables.

Y de otro lado, si tales Decretos Reglamentarios, cercenaron el campo de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo celebradas por las empresas petroleras con sus trabajadores, respecto de los trabajadores de los contratistas independientes, con ocasión de la derogatoria de la Resolución No. 644 de 1959, que fue incorporada en las mismas, violando de paso, sus derechos a la igualdad,

al trabajo en condiciones dignas y justas, sus derechos adquiridos y desconociendo la figura de la unidad de empresa.

CUESTIONES PRELIMINARES

Antes de realizar el análisis del problema jurídico planteado en las demandas acumuladas, se hace necesario hacer las siguientes precisiones; la primera, con relación a la vigencia de los Decretos Reglamentarios acusados y a la competencia para conocer del asunto en cuestión y la segunda, en lo que concierne a la potestad reglamentaria.

En primera medida, con relación a la vigencia de los Decretos Reglamentarios demandados, se debe tener en cuenta que en lo que se refiere a la normativa que regula la materia petrolera, el Decreto Legislativo No. 284 “*Por el cual se dictan normas sobre salarios y prestaciones de los trabajadores de contratistas a precio fijo, en empresas de petróleos*”, fue proferido por la Junta Militar de Gobierno, el 7 de noviembre 1957, en uso de las facultades del artículo 121 de la Carta Política de 1886, es decir, en Estado de Sitio (hoy Estado de Conmoción Interior). Este Decreto en su artículo 3º, autorizó a los Ministros del Trabajo y de Minas y Petróleos, para efectuar su reglamentación, por medio de resoluciones conjuntas. Fue así, como dichos Ministros expedieron la Resolución No. 644 de 24 de junio de 1959, “*Por la cual se reglamenta el Decreto Extraordinario No. 284 de 7 de noviembre de 1957*”.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1993, el Presidente de la República y los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Minas y Energía, emitieron el Decreto No. 2719, “*Por el cual se reglamenta el artículo 1º del decreto - ley 284 de 1957 y se dictan otras disposiciones*”. Que en su artículo 3º, ordenó la derogatoria de la Resolución No. 644 de 1959 y demás disposiciones que le fueran contrarias. Luego, el 6 de noviembre de 2003, el Presidente de la República y los Ministros de la Protección Social y de Minas y Energía, emitieron el Decreto No. 3164, “*Por el cual se modifica el Decreto 2719 de 1993*”.

Se resalta que tanto el Decreto Reglamentario No. 2719 de 1993 como el Decreto Reglamentario No. 3164 de 2003, normas que ahora son objeto de acusación, se

encuentran vigentes. El primero con las modificaciones introducidas por el segundo.

De manera pues, que siendo los Decretos Reglamentarios No. 2719 de 1993 y No. 3164 de 2003, los actos administrativos acusados en ejercicio de la acción de simple nulidad, por ejercicio abusivo de la potestad reglamentaria de las leyes, con desviación de poder y falsa motivación y porque supuestamente vulneran los derechos de los trabajadores de los contratistas independientes de la industria petrolera; esta Jurisdicción es la competente para conocer de la demanda, habida cuenta que se trata de actos de carácter general e impersonal y que lo que se pretende con la misma es la defensa del orden jurídico.

En segundo lugar, con relación a la potestad reglamentaria, observa la Sala que son dos las cuestiones a resolver previamente, independientemente de los cargos que trae consigo la demanda, a saber: la primera, si la potestad reglamentaria se agota; es decir, si una ley que ya se encuentra reglamentada puede volver a ser reglamentada por el Ejecutivo y en igual dirección, la segunda, en el sentido de si los reglamentos posteriores tienen capacidad de derogar los reglamentos anteriores.

La primera cuestión, lleva a precisar en qué consiste y cuál es la finalidad de la potestad reglamentaria. La Doctrina estima que el decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos, por el contrario debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, pues esa función normativa corresponde al Legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el Legislador¹.

En igual sentido, la Jurisprudencia del Consejo de Estado², con fundamento en el pensamiento de Léon Duguit, consideró que la potestad reglamentaria del Jefe de

¹ Sáchica, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Bogotá. Editorial El Voto Nacional. 1962. Pág. 406

Estado, es limitada, pues no puede dictar ninguna disposición que viole una ley cualquiera, no solo la ley que completa sino cualquiera otra ley; toda vez, que una disposición de una ley formal no puede ser modificada sino por una ley formal, y el reglamento, aun cuando es un acto legislativo material, es también, desde el punto de vista formal, un acto en forma de decreto. El reglamento además, completa la ley, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que la ley contiene, pero no puede dictar ninguna disposición nueva. El reglamento tiene por objeto y por razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa. Se halla, pues, en rigor, contenido en la ley a que se refiere. Desarrolla los principios formulados por la ley, pero no puede en manera alguna ampliar o restringir el alcance de la ley.

La segunda cuestión, conlleva a establecer si la facultad reglamentaria responde básicamente a la necesidad de hacer que la Ley sea aplicable. Sobre este tópico, el Consejo de Estado, señaló que la presencia del reglamento depende de la necesidad que pueda existir para la ejecución de las leyes. Es así, como la ley puede conferir a la administración la competencia para aplicarla, y en ese caso el Ejecutivo puede reglamentar su aplicación. Por el contrario, el Ejecutivo no podrá reglamentar la aplicación de la ley, cuando esta contenga todas las reglas necesarias para su aplicación, pues en ese caso no existirá la necesidad del reglamento³.

Los límites del poder reglamentario de la ley, los señala la necesidad de cumplir debidamente el estatuto desarrollado; si los ordenamientos expedidos por el Congreso, suministran todos los elementos necesarios para su ejecución, el órgano administrativo nada tendrá que agregar y por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la función reglamentaria. Pero, si en ella faltan los pormenores necesarios para su correcta aplicación, opera inmediatamente la potestad para efectos de proveer la regulación de esos detalles. De manera pues, que el ejercicio de esa potestad por el Gobierno, se amplia o restringe en la medida en que el Congreso haya utilizado sus poderes jurídicos. El grado de la reglamentación lo señala tácitamente y en cada caso el propio cuerpo legislativo.

² Consejo de Estado. Sentencias de 31 de enero de 1939. Anales año XXI. Tomo XXXVI. Nos. 275 a 277. Pág. 17 y de 18 de octubre de 1946. Anales T. LVI Nos. 357 a 361. Pág. 406.

³ Consejo de Estado. Sentencia de 17 de febrero de 1962. Anales Tomo LXIV. Nos. 397-398. Pág. 188.

Tanta será la materia reglamentable por el Ejecutivo, cuanta determine la necesidad de realizar el estatuto expedido por las cámaras.⁴

Se puede entonces inferir, que la fuerza jurídica del Decreto Reglamentario participa de la misma fuerza jurídica de la Ley, es decir, que la fuerza jurídica del Decreto Reglamentario equivale al poder del Legislador, de tal suerte, que la extensión de la potestad reglamentaria es inversamente proporcional a la extensión de la ley; con lo cual surge en términos de jerarquía jurídica, una unidad entre el Decreto Reglamentario y la norma reglamentada, pero no en términos de intangibilidad, porque el Gobierno bien puede volver a reglamentar la norma que ya ha sido reglamentada, para que su eficacia se mantenga en el tiempo y para dar estabilidad a la misma, con lo que se colige que la facultad reglamentaria no se agota y por ello es posible, que un Decreto Reglamentario ulterior reglamente el que le antecede.

NATURALEZA DE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES A LA LUZ DE LA CARTA POLÍTICA DE 1886.

Estima la Sala, que en atención a que el Decreto No. 284 de 1957, se denomina por la Resolución No. 644 de 1959, como Decreto Extraordinario; por el Decreto No. 2719 de 1993, como Decreto Ley; y por el Decreto No. 3164 de 2003, como Decreto Legislativo; es ineludible precisar qué clase de Decreto es.

Pues bien, de conformidad con la Carta Política de 1886, los Decretos dictados por el Presidente, se clasificaban en Decretos Legislativos, Decretos - Leyes o Extraordinarios, Decretos Constitucionales, Decretos de Planificación, Decretos Especiales, Decretos Reglamentarios y Decretos Ejecutivos.

Los **Decretos Legislativos**, eran aquellos que se encontraban vinculados a la noción de Estado de Sitio o de Emergencia Económica. A ellos hacían referencia los artículos 121 y 122 Superiores, encontrándose destinados al restablecimiento

⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 10 de octubre de 1962, Anales Tomo LXV Nos. 399-400. Pág. 34.

del orden público en caso de guerra exterior o conmoción interior o a conjurar la crisis económica, social o grave calamidad pública y la extensión de sus efectos.

Por su parte, los **Decretos Extraordinarios**, también denominados **Decretos-Leyes**, eran emitidos por el Presidente de la República, requiriendo de una ley de “*facultades extraordinarias*” y precisas, que dictaba el Congreso, cuando la necesidad lo exigía o las conveniencias públicas lo aconsejaban, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 Constitucional.

Se resalta que los Decretos Legislativos, los Decretos - Leyes o Extraordinarios, los Decretos Constitucionales y los Decretos de Planificación, constituyen actos administrativos de naturaleza legislativa, es decir, que gozaban de fuerza igual a la de las leyes, mientras que los Decretos Especiales, los Reglamentarios y los Ejecutivos, constituyen actos de naturaleza administrativa.

De esta manera y en atención a que el Decreto en mención, fue expedido por la Junta Militar de Gobierno de la República, invocando las atribuciones de Estado de Sitio, conferidas por el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, es evidente que se trata de un Decreto Legislativo, tal y como originariamente fue denominado y no de un Decreto Extraordinario o Decreto - Ley; con lo que se aprecia, que se incurrió en imprecisión, no solo en la designación que del mismo se hizo en la Resolución No. 644 de 1957 y en el Decreto No. 2719 de 1993, sino por parte de los Ministerios demandados en sus intervenciones.

Como Decreto Legislativo que es, tenía vigencia precaria, en razón de que desaparecería cuando el Presidente resolvía levantar el Estado de Sitio; sin embargo, podía conservar su vigor, integrándose a la legislación ordinaria permanente, si el Congreso así lo decidía mediante Ley. Y fue precisamente, por medio de la Ley 141 de 1961⁵, que este Decreto se convirtió en legislación permanente, porque la aludida Ley en su artículo 1º, estableció: “**Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos**

⁵ La Corte Constitucional mediante la Sentencia C- 593 de 1993, declaró exequible el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 y por consiguiente, la incorporación que bajo el mandato de la Carta Magna de 1886, el Congreso realizó en esa oportunidad.

cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores". A lo que hay que sumar, que el Decreto Legislativo en mención, fue reglamentado en el año 1959, por la Resolución No. 644, sin sufrir modificación alguna hasta el año 1993, por medio del Decreto Reglamentario No. 2719.

Ahora bien, en lo que a los **Decretos Reglamentarios o simplemente reglamentos**, hace referencia, bien conviene advertir, que son aquellos que se dictaban en ejercicio de la potestad reglamentaria, cuya principal fuente constitucional era el numeral 3º del artículo 120 de la Carta Política de 1886, con el objeto de propender por la ejecución de la ley, concretándola en detalles, señalando de esa manera, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en aras a su aplicación práctica.

El modo de ejercer esa potestad reglamentaria, no solo era por medio de decretos, sino también, por medio de resoluciones y órdenes; encontrándose todos estos actos, limitados por la necesidad, por la competencia y por el principio de legalidad, en razón de que no podían extralimitar la ley que reglamentaban ⁶. De manera pues, que un Decreto Legislativo, que gozaba de la misma fuerza de la ley, naturaleza que lo ubicaba en el mismo rango jerárquico que ésta; bien podía ser reglamentado por una Resolución ⁷.

En el presente asunto, se advierte que Decreto Legislativo No. 284 de 1957, fue reglamentado por la Resolución No. 644 de 1959, tal y como fue ordenado en el texto mismo del aludido Decreto, cuando en su artículo 3º, se habilitó dicha reglamentación por parte de los Ministros del ramo. Lo anterior, como concreción de la función administrativa de los Ministros, quienes podían ejercer directamente un poder reglamentario especial cuando la ley les confería la facultad de dictar

⁶ Rodriguez, Gustavo Humberto. Derecho Administrativo Teoría General Actos y Contratos Administrativos. Tomo II. Ediciones Librería del Profesional. Pág. 317.

⁷ En la Carta Política de 1991, la potestad reglamentaria la puede ejercer el Presidente de la República, igualmente, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes, tal como lo establece su artículo 189 en el numeral 11.

reglamentaciones sobre una determinada materia⁸. A lo que hay que sumar, que todas las autoridades nacionales distintas del Presidente de la República, solamente pueden expedir Resoluciones, en razón a que carecen de autoridad política para expedir Decretos⁹. Es así, como los Ministros, pueden emitir Resoluciones de carácter general de contenido reglamentario y de carácter individual, como es el caso de los nombramientos y trasladados.

LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA CARTA FUNDAMENTAL DE 1991.

De conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política actual, el Presidente de la República, tiene asignada la potestad reglamentaria exclusiva, que lo faculta para reglamentar las leyes, con sujeción a la Constitución y al contenido mismo de la ley que se va a reglamentar. Ese poder de reglamentación se reconoce en orden a desarrollar la ley para su correcta aplicación, cumplida ejecución y desenvolvimiento, facilitando su inteligencia, debiendo para ello obrar dentro de los límites de su competencia, sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar los parámetros establecidos en aquella, pues lo contrario, implicaría extralimitación de funciones y se constituiría en una invasión al campo propio del Legislador.

De modo que el Presidente de la República, al encontrarse ante una ley, puede dictar normas también generales como la ley, respetando esta última, pero que concreten más su contenido, con el fin de facilitar o hacer posible su aplicación práctica; normas que reciben el nombre de **Decretos Reglamentarios**.

En lo que a los Decretos acusados se refiere, es decir, el No. 2719 de 1993 y No. 3164 de 2003, no cabe duda, que a la luz de la Carta Política de 1991, son Decretos Reglamentarios, pues, los mismos fueron proferidos por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales a que se refiere el numeral 11 de su artículo 189.

⁸ Rodríguez R. Libardo. Los Actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano. Ed. Temis. Bogotá. 1977. Págs. 170 a 172.

⁹ Rodríguez, Gustavo Humberto. Derecho Administrativo. Teoría General. Actos y Contratos Administrativos aplicados al Derecho Colombiano. Ediciones Librería del Profesional. Tomo II. Bogotá. 1982. Págs. 295 y

DEL CONTENIDO DE LOS ACTOS ACUSADOS

En atención a que el **primer reproche** formulado contra los actos administrativos demandados, cuestiona la facultad que le asiste al Presidente de la República y a sus Ministros del ramo, para reglamentar el Decreto Legislativo No. 284 de 1957 y por ende derogar la Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959, incurriendo en desviación de poder y falsa motivación; la Sala entrará a analizar el contenido de dichos actos administrativos al igual que el de los Decretos acusados.

Pues bien, en ejercicio de la potestad legislativa extraordinaria, la Junta Militar de Gobierno expidió el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, que vale la pena resaltar, fue el que dio inicio a la legislación laboral petrolera, bajo la consideración, de que los trabajadores del contratista independiente al servicio de la empresa beneficiaria que lo contrataba para realizar las labores propias de su objeto social, debían estar en igualdad de condiciones respecto de los empleados de esta última que laboraran en la misma zona de trabajo; razón por la cual, les hizo extensivo a aquellos, el régimen salarial y prestacional a que estos tenían derecho, dada la similitud en el ejercicio de las funciones o actividades que les correspondía desarrollar a unos y otros.

Fue así, como el Decreto Legislativo en mención ¹⁰, estableció en su artículo 1°:

“Artículo primero. Cuando una persona natural o jurídica dedicada a los ramos de exploración, explotación, transporte o refinación de petróleo realice las labores esenciales y propias de su negocio o de su objeto social mediante el empleo de contratistas independientes, los trabajadores de éstos gozarán de los mismos salarios y prestaciones a que tengan derecho los de la empresa beneficiaria en la respectiva zona de trabajo, de acuerdo con lo establecido en las leyes, pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales.

Son labores propias de la exploración, explotación, transporte y refinación del petróleo, los trabajos geológicos, geofísicos, de perforación con taladro, de extracción y almacenamiento del crudo, y los de construcción, operación y mantenimiento de

296. Como lo señala este autor, la autoridad política le asiste al Presidente de la República, a los Gobernadores y a los Alcaldes.

¹⁰ El Decreto Legislativo No. 284 de 1957, fue publicado en el Diario Oficial No. 29552 de 4 de diciembre de 1957.

oleoductos y refinerías y todas aquellas otras que se consideran esenciales a la industria del petróleo.

Si los contratistas independientes no tuvieren los elementos adecuados para atender a las referidas prestaciones, podrán convenir con la empresa beneficiaria que ésta las atienda por cuenta de aquellos. Si no fuere ello posible, los contratistas deberán compensar en dinero a sus trabajadores el valor de las prestaciones que no pudieren atender, previa autorización del Gobierno”.

Se infiere entonces de la disposición transcrita, que los trabajadores de los contratistas independientes, que realizaran labores propias y esenciales a la exploración, explotación, transporte o refinación de petróleo, gozaban de los mismos salarios y prestaciones a que tenían derecho los trabajadores de la empresa contratante, en la respectiva zona de trabajo, de acuerdo con lo establecido en leyes, pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales.

Así mismo se colige, que según este Decreto, los trabajos geológicos, geofísicos, de perforación con taladro, de extracción y almacenamiento del crudo, y de construcción, operación y mantenimiento de oleoductos y refinerías y todas aquellas otras que se consideraran esenciales a la industria del petróleo; eran las labores propias de la exploración, explotación, transporte y refinación del mismo.

De igual manera se deduce, que en lo que a las prestaciones se refiere, más no a los salarios, cuando los contratistas independientes no pudieran atenderlas, podrían convenir con la empresa beneficiaria, para que ésta se hiciera cargo por cuenta de aquellos; pero, de no ser posible tal alternativa, los contratistas deberían compensar en dinero a sus trabajadores, el valor de dichas prestaciones, con previa autorización del Gobierno.

Por su parte la Resolución No. 644 de 1959, que reglamentó el anterior Decreto Legislativo, dispuso lo siguiente:

“Artículo 1º Para los efectos del artículo 1º del Decreto No. 0284 del 7 de noviembre de 1957, constituyen labores propias o esenciales de la industria del petróleo, además de las que menciona esa misma disposición, las siguientes:

1. Los estudios geológicos de cualquier clase;
- 2 Los levantamientos y estudios topográficos y geodésicos

de cualquier clase;

3. *El estudio geofísico de determinada región, que comprende los estudios gravimétricos, magnéticos y sismográficos, más la operación técnica de perforar los huecos, de colocar la dinamita, de explotar la dinamita, de observar y registrar los resultados y de estudiar y preparar el informe final;*
4. *La operación y mantenimiento en el sitio de trabajo de los aparatos técnicos especializados y necesarios para llevar a cabo los estudios geológicos y geofísicos;*
5. *La operación técnica de perforar un pozo petrolífero desde inclusive armar la torre e instalar la maquinaria de perforación hasta completarlo o taponarlo incluyendo: El proceso de acidular o fracturar el pozo; El agujeramiento del pozo con explosivos; La obtención de registros gráficos eléctricos o de cualquier otra clase de registros del pozo; La extracción de muestras de las formaciones perforadas, su análisis y estudio, y la cementación del pozo. El control de los lodos en la perforación.*
6. *La operación técnica de poner y mantener un pozo petrolífero en producción, inclusive las operaciones de limpieza y reacondicionamiento;*
7. *La operación técnica de cerrar y abandonar un pozo petrolífero que ha estado en producción y que se ha agotado.*
8. *La construcción, operación y mantenimiento técnico de las líneas o tuberías que conectan el pozo a las instalaciones destinadas a la separación de elementos extraños;*
9. *La construcción, operación y mantenimiento técnico de los sistemas de recolección de bombas y tanques de almacenamiento;*
10. *La construcción, operación y mantenimiento de las tuberías y bombas que conducen el petróleo crudo al sitio de almacenamiento principal;*
11. *La construcción, operación y mantenimiento técnico de las tuberías y bombas que conducen el petróleo crudo desde los tanques de almacenamiento principal a los puntos de embarque y refinación;*
12. *La construcción, operación y mantenimiento de las instalaciones propias de la recuperación secundaria;*
13. *Los trabajos técnicos de tratamiento eléctrico, químico o por calor del petróleo crudo llevados a cabo con el fin de hacer más fácil o económico su bombeo de un lugar a otro;*
14. *La construcción, control, operación y mantenimiento técnico de los aparatos, maquinarias y unidades de procesos propias de la refinación del petróleo crudo;.*

15. La construcción, operación y mantenimiento técnico de las tuberías, tanques y bombas necesarios para el movimiento del petróleo crudo, los productos intermedios y finales de las refinerías;

16. La construcción, operación y mantenimiento técnico de las tuberías, tanques y bombas, necesarios para el transporte de productos finales de las refinerías a los terminales de despacho o plantas de abasto.

PARAGRAFO:- Se consideran también, y para el mismo efecto, como labores esenciales y propias de las personas naturales o jurídicas dedicadas a la industria del petróleo en sus ramas de exploración, explotación, transporte o refinación todas aquellas que correspondan al giro ordinario de sus actividades o al desarrollo de su objeto social, **así como también todas aquellas otras labores que esas personas o entidades hayan realizado o necesiten realizar directamente en cualquier tiempo utilizando su propio personal subalterno, tales como:**

- a).- Mantenimiento de campamentos;
- b).- Operación de casinos para empleados y obreros;
- c).- Ingeniería y construcciones;
- d).- Construcciones de vías de comunicación y de vías de acceso al pozo;
- e).- Servicio de comunicaciones radiotelegráficas y telefónicas;
- f).- Servicio de comisariatos;
- g).- Servicios Médicos y de sanidad,
- h).- Servicio de vigilancia;
- i).- Operación de talleres en general;
- j).- Transporte de maquinaria y de personal;
- k).- Departamento eléctrico;
- l).- Departamento de contabilidad;
- ll).- Departamento de materiales;
- m).- Departamento de producción;
- n).- mantenimiento de carreteras;
- o).- Refrigeración y planta de hielo;
- p).- Acueducto;
- q).- Planta de gas;
- r).- fabricación de tambores o envases.

Artículo 2º Los contratistas a que se refiere el Decreto No. 284 de 1957 y el artículo anterior de esta providencia deberán enviar a la División de Asuntos Industriales del Ministerio del Trabajo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que entre a regir esta

Resolución copia auténtica de los contratos respectivos que estén vigentes en la misma fecha.

Artículo 3° *La presente Resolución rige desde la fecha de su expedición”.*

De lo anterior, se infiere que esta Resolución Reglamentaria, estableció adicionalmente a los trabajos geológicos, geofísicos, de perforación con taladro, de extracción y almacenamiento del crudo, y los de construcción, operación y mantenimiento de oleoductos y refinerías, que son las labores propias de las ramas de la exploración, explotación, transporte y refinación del petróleo, todas las otras que se consideraban esenciales y propias de la industria del petróleo, dentro de las que tuvo en cuenta, entre otras, los estudios geológicos, geofísicos, levantamientos topográficos y geodésicos, operación y mantenimiento en el sitio de trabajo de aparatos técnicos especializados para llevar a cabo dichos estudios; operaciones técnicas de perforación, mantenimiento, producción, cerramiento y abandono de pozos petrolíferos; construcción, operación y mantenimiento de tuberías que conectan el pozo para separación de elementos extraños y de tuberías y bombas que conducen el petróleo crudo al sitio de almacenamiento y a los puntos de embarque y refinación.

Además, las labores propias y esenciales de las personas naturales o jurídicas dedicadas a esas ramas, que correspondieran al giro ordinario de sus actividades o al desarrollo de su objeto social, teniendo en cuenta igualmente, todas aquellas otras labores que esas personas o entidades hayan realizado o necesitaren realizar directamente en cualquier tiempo utilizando su propio personal subalterno, llegando al extremo de extenderlas a las actividades de mantenimiento de campamentos, operación de casinos para empleados y obreros, servicio de lavandería y camarería, refrigeración y planta de hielo, fabricación de tambores o embases, entre otras.

Luego, el Decreto Reglamentario No. 2719 de 1993 ¹¹, prescribió:

“Artículo 1º. Para los efectos del artículo 1º del Decreto 284 de 1957, constituyen labores propias y esenciales de la industria del petróleo, además de las que menciona esa misma disposición, las siguientes:

¹¹ Se resalta que revisado el Diario Oficial No. 41.161 de 31 de diciembre de 1993, se observa que el Decreto 2719 de 1993, carece de artículo 2º.

- 1. Los levantamientos geológicos, geofísicos, geodésicos y topográficos, destinados a la exploración y evaluación de yacimientos de hidrocarburos.*
- 2. La operación de perforar pozos de hidrocarburos desde la instalación del equipo de perforación hasta su terminación o taponamiento.*
- 3. La explotación, mantenimiento y reacondicionamiento de pozos de hidrocarburos.*
- 4. La operación técnica de cerrar y abandonar un pozo de hidrocarburos, que ha estado en producción y se ha agotado.*
- 5. La construcción, operación y mantenimiento técnico de los sistemas de recolección, separación, tratamiento, almacenamiento y transferencia de hidrocarburos.*
- 6. La construcción, operación y mantenimiento técnico del sistema de bombeo y tuberías que conducen los hidrocarburos hasta los tanques de almacenamiento, y desde ahí a los puntos de embarque o de refinación.*
- 7. La construcción, operación y mantenimiento técnico de las instalaciones de la recuperación secundaria y terciaria de petróleo.*
- 8. La construcción, operación y mantenimiento técnico de los sistemas de tratamiento térmico, eléctrico y químico que permitan hacer más fácil o económico el bombeo de petróleo.*
- 9. La construcción, control, operación y mantenimiento técnico de los equipos y unidades de procesos propias de la refinación del petróleo.*
- 10. La construcción, operación y mantenimiento técnico de las tuberías, tanques y bombas para transporte de petróleo crudo, productos intermedios y finales de las refinerías.*

Parágrafo. Es entendido que las actividades de descontaminación ambiental que tengan que desarrollarse como consecuencia de daños ocasionados por actos dolosos, no son labores propias o esenciales de la industria del petróleo”.

Artículo 3° Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la Resolución 644 de 1959 y demás disposiciones que le sena contrarias”.

De su lectura se deduce, que además de las actividades que dispuso el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, como propias y esenciales de la industria del petróleo, el Decreto Reglamentario trascrito, determinó qué otras labores eran propias y esenciales de dicha industria, para efecto del reconocimiento de los salarios y prestaciones petroleras, derogando de paso, en su artículo 3°, la Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959.

El Decreto Reglamentario No. 3164 de 2003, modificó el Decreto 2719 de 1993, y al efecto determinó en su artículo 1º lo siguiente:

“Artículo 1º. El artículo 1º del Decreto 2719 de 1993 quedará así:

Artículo 1º. Para los efectos del artículo 1º del Decreto 284 de 1957, constituyen labores propias y esenciales de la industria del petróleo las siguientes:

1. Los levantamientos geológicos, geofísicos, geodésicos, topográficos, destinados a la exploración y evaluación de yacimientos de hidrocarburos.
2. La operación de perforar pozos de hidrocarburos desde el inicio de la perforación hasta la terminación, completamiento o taponamiento del mismo.
3. La operación y reacondicionamiento de pozos de hidrocarburos.
4. La operación técnica de cerrar y abandonar un pozo que haya servido para la explotación de hidrocarburos, incluyendo los de inyección de fluidos para recuperación secundaria, pozos inyectores de aguas residuales u otro cualquiera requerido para el manejo y desarrollo del campo.
5. La operación de los sistemas de recolección, separación, tratamiento, almacenamiento y transferencia de hidrocarburos.
6. La operación del sistema de bombeo y tuberías que conducen los hidrocarburos hasta los tanques de almacenamiento, y desde ahí a los puntos de embarque o de refinación.
7. La operación de facilidades de levantamiento artificial y las instalaciones de recuperación secundaria y terciaria de petróleo.
8. La operación de los sistemas de tratamiento térmico, eléctrico y químico que permitan hacer más fácil o económico el bombeo de petróleo.
9. La construcción, control, operación y mantenimiento técnico de los equipos y unidades de procesos propias de la refinación del petróleo.
10. La construcción, operación y mantenimiento técnico de las tuberías, tanques y bombas para transporte de petróleo crudo, productos intermedios y finales de las refinerías.

Parágrafo. Es entendido que las actividades de descontaminación ambiental que tengan que desarrollarse como consecuencia de daños ocasionados por actos dolosos, no son labores propias o esenciales de la industria del petróleo”.

La modificación que introdujo este Decreto Reglamentario, a la reglamentación contenida en el Decreto No. 2719 de 1993, consistió en que en estricto sentido, especificó las actividades que debían ser consideradas como inherentes a cualquier operación petrolera.

En este orden de ideas se tiene, que las labores que inicialmente se consideraron propias y esenciales a la industria del petróleo por el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, fueron extendidas de gran manera por su Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959, con lo que se evidencia, la amplitud en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la medida en que al incluir “*todas aquellas otras labores que esas personas o entidades hayan realizado o necesiten realizar directamente en cualquier tiempo utilizando su propio personal subalterno...*” incorporó actividades que a todas luces no eran propias de la exploración, explotación, transporte y refinación del petróleo ni esenciales a la industria del petróleo, tales como, mantenimiento de campamentos, operación de casinos para empleados y obreros, refrigeración y planta de hielo, fabricación de tambores o envases, servicios de comisariatos.

Ese exceso en el que incurrió la Resolución Reglamentaria, incidió en los salarios petroleros, en la medida, en que hizo extensiva la aplicación de los mismos a actividades que son comunes del sector industrial en general y no específicas y exclusivas de la industria del petróleo; de manera pues, que dicha Resolución superó la norma reglamentada, ocasionando alteraciones y distorsiones, no solo en el ámbito del mercado laboral, sino también en otras actividades económicas de las regiones en las que opera la industria del crudo ¹².

Ahora bien, en lo que a los Decretos Reglamentarios acusados hace referencia, es evidente, que era necesaria su expedición, no solo por el incremento de los empleos al interior del sector petrolero y la ampliación de la cobertura de los beneficios salariales que trajo consigo la Resolución Reglamentaria del Decreto

¹² Según el estudio que obra en el Anexo No. 7 del expediente, realizado por la Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico- CEDE-, sobre el salario petrolero, de 14 de marzo de 2001, es evidente el impacto social y económico que ha causado en las regiones petroleras, la existencia de altas remuneraciones para los empleados del sector petrolero, que son hasta tres veces más de lo que gana un empleado del sector agropecuario o más del doble de lo que gana uno en la construcción o en el sector comercio; que trajeron consigo como efectos negativos, la falta de competitividad de las actividades tradicionales, como las agropecuarias y la presión alcista sobre los precios y los salarios regionales.

Legislativo, como se advirtió con anterioridad, sino porque adicionalmente, los avances tecnológicos propios de la industria petrolera, tanto en materia de exploración como de explotación y refinación del crudo, desde sus inicios, han incidido en el surgimiento de nuevas actividades y labores, que por supuesto, no habían sido incluidas en el Decreto Legislativo No. 284 de 1957.

Igualmente, la modificación de la forma de contratación para desarrollar las actividades básicas de la industria petrolera, que pasó de la modalidad de Contrato de Concesión a Contrato de Asociación Petrolera, en razón de las cambiantes circunstancias del mercado petrolero internacional y a los requerimientos del País en busca de esquemas más favorables para la exploración, explotación, producción y distribución del hidrocarburo; incidió en la expedición de los Decretos cuestionados.

En efecto, al momento de la emisión del Decreto Legislativo No. 284 en el año 1957, solo era posible, para la exploración y explotación de hidrocarburos, la modalidad de Contratos de Concesión ¹³, que permitían a un particular explorar un área y explotarla en caso de hallazgo a cambio de unas regalías al Estado Colombiano.

Dicha modalidad de contratación, fue abolida desde 1974, con la expedición del Decreto Legislativo No. 2310, dando paso al surgimiento de los Contratos de Asociación ¹⁴; con lo que desde 1975, en aplicación del Decreto No. 743, Ecopetrol se asoció con empresas petroleras bajo esta figura contractual, en la que en la etapa de exploración, la empresa asociada asumía todos los costos y riesgos de dicha actividad, adoptando su control total y exclusivo, por manera que si en la operación de búsqueda del crudo, la exploración resultaba positiva, tenía derecho al reembolso de los costos e inversiones en que incurrió en un determinado porcentaje, fase a partir de la cual, se iniciaba la operación conjunta, en la que los costos y riesgos corrían por cuenta de ambas partes, de acuerdo con

¹³ Desde comienzos del Siglo XX la forma de contratación en materia de hidrocarburos fue la Concesión. Esta clase de contratación, desde la Ley 20 de 1969, coexistió con el contrato de Asociación y desde el Decreto Legislativo 2310 en 1974, fue abolida.

¹⁴ El contrato de Asociación fue reglamentado por el Decreto 743 de 1975.

las proporciones pactadas en el contrato y los beneficios de la distribución estaban sujetos a la voluntad de las partes.

De suerte que, en el Contrato de Asociación, la empresa beneficiaria adquiere la condición de asociada y asume de manera conjunta con su cocontratante los riesgos y costos de la empresa a desarrollar, sin que surja responsabilidad laboral respecto de los trabajadores, habida cuenta que existe un operador, quien es el responsable del pago de los salarios y prestaciones a que tengan derecho los empleados al servicio de la Asociación¹⁵.

Con lo anterior, y en atención a que la facultad reglamentaria no se agota y que ello conlleva a que un reglamento posterior puede derogar uno anterior, lo que hace posible que una norma ya reglamentada pueda ser objeto de nueva reglamentación; resulta entonces válido, que los Decretos acusados hayan tenido que precisar las actividades que son propias de la industria del petróleo, descartando las que evidentemente no lo son, con la Derogatoria de la Resolución No. 644 de 1959, tal como lo dispuso el artículo 3º del Decreto No. 2719 de 1993, por lo que no se evidencia que aquellos, quebranten o vayan más allá del Decreto Legislativo que reglamentaron.

A lo que hay que sumar, que no puede argumentarse válidamente que los actos acusados fueron expedidos con falsa motivación y con desviación de poder, pues es claro, que la motivación de los mismos no obedeció a un fin oculto con miras a menoscabar los derechos de los trabajadores, sino que antes bien, guardan armonía y se adecuan a la vida contemporánea, obedeciendo a la realidad del mundo cambiante de la economía, cuando regulan de manera más específica el grupo de actividades que conforman la industria petrolera, que fue descrito en forma general por el Decreto Legislativo No. 284 de 1957. Tratándose de un sector de la economía, como el de los hidrocarburos, que es por naturaleza,

¹⁵ La Sala Plena de la Corte Constitucional al realizar el estudio de la constitucionalidad de los artículos 1º parcial y 2º del Decreto Legislativo 284 de 1957, en Sentencia C-994 de 2001 de 19 de septiembre de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentaría, consideró que en los Contratos de Asociación; de la relación entre las asociadas, no surge responsabilidad laboral alguna respecto de los trabajadores, ya que se designa un operador, quien por cuenta de estas y sin representarlas, ostenta la calidad de verdadero empleador. Por tanto, el operador es el único responsable del pago de los salarios y prestaciones a que tengan derecho los trabajadores al servicio de la Asociación.

especializado y técnico, se hacía entonces necesaria la delimitación de su campo de aplicación.

Se niega la prosperidad del cargo.

LOS TRABAJADORES DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES EN LA INDUSTRIA PETROLERA

El **segundo reparo** frente a los Decretos demandados, se fundamenta en que los mismos redujeron el campo de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre las empresas petroleras y sus trabajadores, respecto de los trabajadores de los contratistas independientes, al haberse derogado la Resolución No. 644 de 1959, que había sido incorporada en las mismas, violando así, sus derechos a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas, sus derechos adquiridos y desconociendo la unidad de empresa.

Lo primero que debe establecerse es, que el Decreto Legislativo No. 284 de 1957, que como anteriormente se advirtió, fue el primero que consagró las normas sobre salarios y prestaciones de los trabajadores de los contratistas a precio fijo en empresas de petróleo; a pesar de su antigüedad, se encuentra vigente, con las reglamentaciones contenidas en los actos acusados.

En este Decreto Legislativo, se pueden diferenciar dos relaciones jurídicas claramente autónomas, a saber: la primera, que surge entre la persona natural o jurídica dedicada a las actividades propias de la industria del petróleo, que es la beneficiaria y el contratista independiente, a quien aquélla le encarga la función de desarrollar las labores propias de su objeto social, y la segunda, que surge entre el contratista independiente y los empleados que trabajan a su servicio.

Una vez celebrado el contrato entre la empresa beneficiaria y el contratista independiente, ello implica que aquella es la empleadora exclusiva de sus trabajadores directos y el contratista independiente, lo es respecto del personal a su servicio; de suerte que, el hecho de que la empresa se beneficie del trabajo

realizado por los empleados del contratista independiente, no significa que se genere un vínculo laboral de la empresa con éstos, porque se mantiene la independencia y la autonomía en las relaciones laborales ¹⁶.

Lo anterior significa, que las obligaciones laborales del contratista independiente para con sus trabajadores, recaen exclusivamente en aquél, quien adquiere por ende, la obligación de pagarles los mismos salarios y prestaciones a que tienen derecho los trabajadores de la beneficiaria en la misma zona de trabajo. De hecho el artículo 1º del Decreto Legislativo No. 284, en su inciso 3º, establece la obligación para el contratista independiente de satisfacer las prestaciones sociales de sus trabajadores, aun con auxilio de la empresa beneficiaria, en caso de no poder satisfacerlas, con anuencia previa del Gobierno ¹⁷.

LAS CONVENCIOS COLECTIVOS Y LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES

Ahora bien, en lo que a la Convención Colectiva hace referencia, se debe precisar en primera medida, que la misma se entiende como el acuerdo de voluntades suscrito entre la empresa y el sindicato, para regular las condiciones de trabajo durante su vigencia, persiguiendo superar el mínimo de derechos instituidos en la ley para los trabajadores; es entonces, el producto de la negociación colectiva.

Al ser revisado el expediente, se aprecian varias convenciones colectivas que fueron aportadas al mismo (Anexos 1, 2 y 3), celebradas entre diversas empresas petroleras (Ecopetrol ¹⁸, Omimex de Colombia Ltd, Exxonmobil de Colombia S.A.,

¹⁶ Las Sentencias de 15 de septiembre de 1993 y de 2 de febrero de 1996, de la Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. M. P. Jorge Iván Palacio, tratan el tema de la independencia laboral que conserva la empresa beneficiaria dedicada a las actividades esenciales de la industria del petróleo, respecto de los trabajadores del contratista independiente que le presta sus servicios.

¹⁷ Decreto Legislativo No. 284. Artículo 1º. Inciso 3º “*Si los contratistas independientes no tuvieren los elementos adecuados para atender a las referidas prestaciones, podrán convenir (dichos contratistas) con la empresa beneficiaria que esta las atienda por cuenta de aquellos (los contratistas). Si no fuere ello posible, los contratistas deberán compensar en dinero a sus trabajadores el valor de las prestaciones que no pudieren atender, previa autorización del Gobierno*”.

¹⁸ En Colombia los recursos naturales no renovables, entre ellos, los hidrocarburos (petróleo y gas natural), son propiedad del Estado. La política petrolera la define el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol, quien, como entidad del Estado es la encargada de su Ejecución. La Empresa Colombiana de Petróleos -Ecopetrol -, fue creada por autorización de la Ley 165 de 1948, mediante el Decreto No. 030 de 1951, como empresa del Estado que asumió la concesión de Mares y de otras concesiones que revirtieron a la Nación y al mismo tiempo, emprendió actividades en diferentes frentes de la

Occidental de Colombia inc.) y las organizaciones sindicales (Uso¹⁹, Adeco, Sintraexxon), entre los años 1993 a 2004, en las cuales se extendieron los beneficios convencionales a los trabajadores de los contratistas independientes, a fin de que gozaran de los mismos salarios y prestaciones a que tenían derecho los empleados de base de la empresa, a pesar de que el Decreto Reglamentario No. 2719, desde el año 1993, había derogado la Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959. (Anexo 1, folios 31 y 32, Convención Ecopetrol - Uso 1993-1995; Anexo 2, folios 12 y 13 Convención Ecopetrol - Uso 1999- 2001 y folios 190 y siguientes Convención Ecopetrol - Uso 2001-2002; Anexo 3, Págs. 12, 13, 60 a 74 Convención Oxy-Uso 2002-2004).

Destaca la Sala, que con lo anterior, no le asiste razón a la asociación demandante cuando señala para sustentar el cargo, que los Decretos demandados redujeron el campo de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre las empresas petroleras y sus trabajadores sindicalizados, respecto de los trabajadores de los contratistas independientes; porque lo cierto es, que de la lectura minuciosa de las Convenciones Colectivas celebradas entre las empresas petroleras y sus organizaciones sindicales, se infiere que los trabajadores que laboraban al servicio de los contratistas independientes, disfrutaban de los mismos salarios y prestaciones a que tenían derecho los trabajadores de las empresas contratantes, en aplicación expresa del Decreto Legislativo No. 284 de 1957 y su Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959, no obstante haber sido derogada desde el año 1993.

Es más, en la Convención Colectiva celebrada con vigencia desde el 1º de septiembre de 2002 al 31 de agosto de 2004, entre la Empresa Occidental de Colombia Inc y la Uso, Subdirectiva Arauca, en representación de los trabajadores que laboran para la misma de manera directa o por medio de contratistas o subcontratistas; se estableció que, sus disposiciones serían aplicadas a los

industria petrolera, adecuando en forma progresiva su estructura operativa y administrativa hasta alcanzar su organización actual. En el año 1970, mediante el Decreto No. 062, pasó a ser Empresa Industrial y Comercial del Estado. En el año 2003, por medio del Decreto No. 1760, se escinde y se modifica su estructura orgánica, surgiendo la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A., quedando organizada como Sociedad Pública por Acciones vinculada al Ministerio de Minas y Energía, y denominándose Ecopetrol S.A. En el año 2006 por medio de la Ley 1118, se organiza como Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial del orden nacional vinculada al Ministerio de Minas y Energía y conserva la misma denominación, luego de la colocación de acciones en el mercado.

¹⁹ USO es la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo.

mismos, además de que en capítulo aparte, se obligó a los contratistas al cumplimiento de diversas disposiciones en pro de los derechos de sus trabajadores. (Anexo 3 Págs. 60 a 74 de la Convención Colectiva respectiva).

Y en la Convención Colectiva celebrada entre Omimex de Colombia Ltd. y Uso y Adeco, con vigencia desde el 1º de julio de 2002 al 30 de junio de 2004 y las Convenciones Colectivas celebradas por Ecopetrol y la Uso, para los años 1993 a 1995, 1999 a 2000 y 2001 a 2002, claramente se señala que los contratistas independientes deben cumplir las disposiciones previstas en las convenciones respectivas en los términos que se establecen en el Decreto No. 284 de 1957 y la Resolución Reglamentaria No. 644 de 1959, respecto de sus trabajadores ²⁰ (Anexo 1, folios 31 y 32, Convención Ecopetrol - Uso 1993-1995; Anexo 2, folios 12 y 13 Convención Ecopetrol - Uso 1999- 2001 y folios 190 y siguientes Convención Ecopetrol - Uso 2001-2002; Anexo 3, pág. 64 Convención Colectiva Omimex – Uso y Adeco 2002-2004).

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES

Es evidente que los derechos obtenidos por los trabajadores de los contratistas independientes, plasmados en las convenciones colectivas celebradas por las empresas petroleras contratantes con sus organizaciones sindicales, se

²⁰ Las Convenciones Colectivas celebradas entre Ecopetrol y la USO y ADECO, con vigencia por los años 1993 a 1995, 1999 a 2000 y 2001 a 2002, en el artículo 2º, coinciden en disponer que : “*La empresa cuando celebre contratos se obliga a imponer y exigir a los contratistas el cumplimiento de las disposiciones de la presente Convención. Es entendido que los trabajadores que laboren al servicio de contratistas disfrutarán de los mismos salarios y prestaciones a que tienen derecho los trabajadores de Ecopetrol. Para estos efectos se entenderán como trabajadores del contratista, todos aquellos que laboren para éste en actividades propias de la Industria del petróleo de que habla el Decreto número 0284 de 1957 y su Resolución reglamentaria 0644 de 1959. En caso de incumplimiento por parte del contratista a las obligaciones contraídas por virtud de este artículo, Ecopetrol atenderá y resolverá las reclamaciones concretas que al respecto le formule la Unión Sindical Obrera. Las actividades de carácter regular y permanente, propias de la industria del petróleo de que habla el Decreto número 284 de 1957 y su Resolución reglamentaria 0644 de 1959, que ejecuta Ecopetrol con personal de base, no las realizará por el sistema de contratistas, subcontratistas o intermediarios. Los incrementos esporádicos u ocasionales de estas actividades podrán ser atendidos con trabajadores contratados directamente por la empresa por contratos temporales o transitorios. Para aquellas labores ocasionales o discontinuas, la Empresa contratará directamente los servicios de los trabajadores temporales o transitorios que sean necesarios y no utilizará los servicios de intermediarios o contratistas para estos efectos.*”
“(....)”. (Resalta la Sala).

mantuvieron incólumes, no obstante la derogatoria de la Resolución No. 644 de 1959.

En este orden de ideas, no puede entonces afirmarse válidamente que se incurrió en violación a los derechos a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas y a los derechos laborales adquiridos, de los trabajadores de los contratistas independientes; porque es indudable que las convenciones colectivas incorporaron los beneficios laborales, que el Decreto Legislativo extendió a los trabajadores de los contratistas independientes, con el propósito, precisamente, de preservar la igualdad de estos últimos frente a los trabajadores directos de la empresa beneficiaria, cuando realizaran las labores propias de la exploración, explotación, transporte y refinación del crudo.

La anterior razón, es perfectamente aplicable en lo que al derecho a trabajar en condiciones dignas y justas hace referencia, pues el mismo, supone que el trabajo como un derecho y una obligación social, debe gozar de condiciones justas, equitativas y satisfactorias, lo que implica una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias, un salario equitativo e igual por trabajo igual sin ninguna distinción ²¹; por manera que no se evidencia violación alguna de este derecho, pues como se advirtió, los salarios y prestaciones de estos trabajadores están en igualdad de condiciones a los de los trabajadores directos de las empresas petroleras.

Y en lo que a los derechos adquiridos se refiere, basta con señalar que los salarios y prestaciones sociales que se consolidaron para dichos trabajadores bajo la vigencia del Decreto Legislativo y su Resolución Reglamentaria, fueron incorporados en las convenciones colectivas, no obstante la derogatoria de esta última, y por tanto, rigen hacia al futuro, en razón a que ya habían ingresado al patrimonio de su titular, independientemente de la legislación que se expidió con posterioridad, asistiéndoles la garantía del respeto a dichos derechos adquiridos, como situación jurídica consolidada con título jurídico válido.

²¹ Por medio de la Ley 319 de 1996 se aprobó el Protocolo de San Salvador, adicional al Pacto de San José, en cuanto a la protección de los derechos humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Mientras los susodichos convenios estén en vigor, un cambio legislativo no conduce por si solo a que se dejen de aplicar tales acuerdos, pero si después del aludido cambio legislativo, las propias partes mediante un acuerdo colectivo insisten en acordar un beneficio extralegal invocando o remitiéndose a un precepto legal, y sin con ello no infringen principios de orden público, no puede decirse que conlleve el desaparecimiento del mundo jurídico del beneficio convencional.

En lo que a la unidad de empresa se refiere, la actora fundamenta su violación en la exclusión de las actividades que ya se encontraban establecidas en las convenciones colectivas de las empresas petroleras. Pero, debe tenerse en cuenta, que de la definición de dicha figura, que trae el Código Sustantivo del Trabajo, en su artículo 194, se exige su declaratoria por parte del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social o por el Juez; y de dicha declaratoria no existe prueba en el proceso, por lo que con mayor razón no puede predicarse su violación.

No prospera el cargo.

De todo lo expuesto, es forzoso concluir que el contenido de los Decretos Reglamentarios No. 2719 de 1993 y No. 3164 de 2003, no implica de ninguna manera exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, ni vulneración a las garantías laborales de los trabajadores de los contratistas independientes que fueron incorporadas en las convenciones colectivas, con fundamento en el Decreto Legislativo No. 284 de 1957.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

1. NIÉGANSE las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ
Presidente de la Sección

GERARDO ARENAS MONSALVE JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE

ALFONSO VARGAS RINCÓN GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ
ARANGUREN