

Sentencia C-234/02

LEY Y REGLAMENTO-Reperto general de competencias

El reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas. Por ello, la sentencia C-710 de 2001 indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea legítimo. La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad.

LEY Y REGLAMENTO-Mecanismos de reparto de competencia/CONGRESO Y GOBIERNO-Mecanismos de reparto de competencias

LEY Y REGLAMENTO-Matices y excepciones en reparto general de competencias

El reparto general de competencias entre el Congreso y el Gobierno admite matices y excepciones. De un lado, en ciertos casos, la Constitución amplía la facultad del Presidente para dictar normas generales, en la medida en que incrementa el ámbito de acción de su potestad reglamentaria. Y de otro lado, la Carta también autoriza que, en ciertas hipótesis, el Gobierno expida decretos que tienen materialmente la jerarquía y la fuerza de una ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Mayor frente a leyes de contenido general/POTESTAD REGLAMENTARIA-Posibilidad restringida por desarrollo de leyes concretas y precisas

DECRETO LEY-Casos en que se presenta

REGLAMENTOS ESPECIALES-Inconstitucionalidad

LEGISLADOR-Potestad de inaplicación de la ley/LEGISLADOR-No delegación en Gobierno de posibilidad para inaplicar normas laborales

Referencia: expediente D-3702

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 48 de 1968, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Benjamín Ochoa Moreno

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Benjamín Ochoa Moreno demanda el artículo 3, parcial, de la Ley 48 de 1968, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 32679 del 11 de diciembre de 1968, subrayando el aparte acusado

“LEY 48 DE 1968

(diciembre 16)

“por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”.

(...)

Artículo 3°. Los decretos legislativos números 2351 de 1965 y 939 de 1966, seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y adiciones siguientes:

1. El gobierno, previo concepto favorable del Consejo Nacional del Trabajo, cuya emisión es suficiente para justificarlos, podrá dictar reglamentos especiales destinados a incrementar las exportaciones; el empleo de mano de obra en determinadas actividades o empresas, principalmente en la industria de la construcción y el mantenimiento regular de servicios esenciales o enderezados al fomento de regiones en donde imperen condiciones de desempleo y de bajo desarrollo económico.

Tales reglamentos podrán exceptuar las actividades, empresas y regiones económicas a que se refiere este numeral, de la aplicación de algunas disposiciones legales que normalmente regulan las actividades laborales y de cuya no aplicación pueda deducirse, con la mayor

certidumbre posible, que facilitará notoriamente el logro de los objetivos a que se refiere el inciso primero de este numeral (...).”

III. LA DEMANDA

El actor considera que la norma demandada vulnera los artículos 1°, 2°, 5°, 13, 25, 39, 48, 53, 55, 56, 93, 114, 150 y 189 de la Constitución Política por las siguientes razones.

En cuanto a los primeros once artículos mencionados, el demandante aduce que la norma bajo examen vulnera los principios rectores de la Constitución consagrados en estos preceptos, pues la disposición acusada autoriza al Presidente para que excluya a algunos trabajadores de cualquier derecho laboral, incluso de los consagrados en la Carta Política o en los Convenios de la OIT.

Sobre los artículos 114, 150 y 189, los argumentos del actor se encaminan a demostrar que el Presidente no tiene competencia para dictar “reglamentos especiales”, pues éstos no son subsumibles en las modalidades de decretos que, excepcionalmente, puede expedir el ejecutivo. Así, la norma demandada convierte al Presidente en legislador por regla general y con vocación de permanencia, al permitirle dictar este tipo de reglamentos.

Por lo tanto, según su parecer, la norma faculta al gobierno para modificar asuntos de competencia de las leyes ordinarias y diversos aspectos del núcleo esencial de los derechos fundamentales laborales, de manera intemporal e indeterminada, al darle la potestad de dictar reglamentos especiales e inaplicar algunas disposiciones legales propias de las actividades laborales. Además, agrega el actor, aunque se entendiera que los reglamentos especiales son decretos reglamentarios, es fácil encontrar que no son tales, pues no reglamentan o viabilizan ley alguna, sino que modifican intemporalmente el orden jurídico o excluyen de su aplicación a ciertos trabajadores.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Julio Alberto Villamizar Gómez, obrando como representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene con el fin de manifestar que el espíritu de este tipo de medidas está encaminado a solucionar el problema del desempleo en el país y sólo en ese sentido debe entenderse la norma. Además resalta que su aplicación se lleva a cabo a través de la concertación al interior de la Comisión Permanente de Políticas salariales y laborales.

2. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Sergio Rodríguez Azuero, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, interviene con el fin de manifestar que le asiste razón al accionante al solicitar la declaratoria de inexecutable del artículo 3° de la ley 48 de 1968, pues la norma otorga facultades intemporales al ejecutivo para modificar leyes o incluso códigos.

Comienza el interviniente realizando algunas consideraciones acerca de las normas proferidas bajo los estados de sitio durante el régimen constitucional anterior y la especial normativa de los estados de excepción bajo nuestra actual Constitución, en la cual se

restringen las facultades excepcionales del presidente. Así, el ciudadano recuerda las particularidades de los decretos leyes surgidos como fruto de las facultades extraordinarias y el alcance de estas últimas, para finalizar reconociendo que las normas proferidas bajo estas circunstancias son verdaderas leyes, siempre que se apeguen a lo prescrito en la Constitución.

Sobre los cargos concretos, para el interviniente, el actor se equivoca al no incluir a los reglamentos como posibles formas de reglamentar leyes, pues aunque no se les llame decretos reglamentarios, muestran características similares y por tanto puede deducirse que son medios de acción del presidente de la República para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Con todo, al analizar la supuesta intemporalidad de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente para legislar, encuentra el interviniente que le asiste razón al demandante, ya que el texto de la ley cuestionada no establece un plazo para el ejercicio de esa potestad por parte del ejecutivo, por tanto la norma debe ser declarada inexecutable.

Ante el cargo por la posible exclusión de algunos trabajadores que dejarían de gozar de ciertos derechos laborales, el ciudadano sostiene que no puede confundirse la potencialidad de daño, con el daño efectivamente causado. Así, sólo existiría un perjuicio real si el presidente usa esta norma con el fin de reformar códigos, pues en ese caso, ante la expresa prohibición constitucional, la norma sería inexecutable.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2706, recibido el 30 de octubre del año en curso, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la inexecutable de la norma demandada.

Para el Ministerio Público, la norma acusada desconoce la distribución de competencias señalada en la Constitución, pues el Congreso ostenta la cláusula general de competencia legislativa y, a pesar de la posibilidad de habilitar extraordinariamente al ejecutivo para que expida normas con fuerza de ley, esta situación es excepcional y tiene unos requisitos claros "como son: limitación temporal de seis meses, circunstancia de necesidad o conveniencia que lo justifiquen, límites estrictos en los temas a regular, solicitud expresa por parte del gobierno de tales facultades y aprobación por mayoría absoluta de una y otra cámara".

Así, luego de enumerar las formas como el gobierno puede intervenir en la economía, encuentra que los "reglamentos especiales" no encuadran en ninguna de ellas, pues otorgan facultades ilimitadas temporal y materialmente, y no someten la actuación gubernamental a los criterios legales sino a sus propios criterios. Según su parecer, no puede el gobierno derogar o suspender para un sector de la población las leyes de carácter general, pues eso llevaría al esquema anterior, en el cual el ejecutivo desplazó al Congreso como representante y unificador de los intereses nacionales.

De otro lado, el Ministerio Público afirma que la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada no generaría vacío legislativo, pues con la ley 550 de 1999, el Congreso legisló sobre la reactivación empresarial, la reestructuración de los entes territoriales y el desarrollo

armónico de las regiones, con el fin de promover la reactivación de la economía y el empleo, mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a los diferentes sectores de la economía.

El Procurador General considera además que la norma bajo examen vulnera el derecho a la igualdad y el carácter de orden público que detentan las normas de derecho laboral, por cuanto una ley no puede permitir al gobierno disponer a discreción de las normas laborales, desconociendo, de un lado, la competencia del legislador en materia laboral, y, de otro, los derechos de los trabajadores.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

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

El asunto bajo revisión

2. El actor ataca los dos incisos del numeral 1° del artículo 3° de la Ley 48 de 1968. Ahora bien, aunque pareciera que cada uno de estos incisos corresponde a facultades autónomas y distintas, una interpretación sistemática de la norma revela que los párrafos acusados se encuentran estrechamente relacionados. En efecto, observa la Corte que todo el texto demandado se refiere a un mismo asunto: los llamados “reglamentos especiales”. Así, el primero de los párrafos acusados se ocupa de autorizar al gobierno para que expida reglamentos especiales a fin de cumplir los objetivos mencionados en la norma, mientras que el segundo inciso establece que por medio de dichos reglamentos el gobierno podrá determinar excepciones a normas laborales de carácter legal. Por tanto, ambos párrafos se refieren a una misma facultad gubernamental: la de expedir reglamentos especiales, de suerte que el primer inciso describe las finalidades de los reglamentos, y el segundo establece la posibilidad de que éstos determinen excepciones a las normas legales laborales.

En tales circunstancias, la demanda plantea que la posibilidad de expedir esos “reglamentos especiales” viola la Constitución principalmente por dos razones: de un lado, el actor alega que la disposición faculta al gobierno para modificar asuntos de competencia del legislador, tales como los derechos fundamentales laborales. De otro lado, el demandante arguye que la norma desconoce los principios rectores de la Constitución en materia laboral, ya que establece la posibilidad de que algunos trabajadores sean excluidos del goce de sus derechos mínimos.

Para el Ministerio de Trabajo, la norma debe ser declarada exequible por cuanto intenta solucionar el problema de desempleo que aqueja al país. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, por el contrario, apoya los argumentos de la demanda en cuanto al otorgamiento de facultades intemporales al ejecutivo para modificar leyes o incluso códigos. Con todo, piensa que los reglamentos especiales pueden ser decretos reglamentarios y que la potencialidad de daño -exclusión de algunos trabajadores frente a ciertos beneficios- no

puede confundirse con un perjuicio real, causado sólo si el presidente llegase a reformar un código, evento en el cual la norma sería inexecutable.

Por su parte, el Ministerio Público considera que la norma acusada debe ser declarada inexecutable, ya que desconoce la distribución de competencias señalada en la Constitución respecto de la posibilidad de legislar. Además, para la Procuraduría, la norma bajo examen viola el derecho a la igualdad ya que una ley no puede permitir al gobierno disponer de las normas laborales.

3. Conforme a lo anterior, el problema que la Corte debe resolver es si el Ejecutivo está facultado por la Constitución para expedir los “reglamentos especiales” a que hace referencia la norma acusada, teniendo en cuenta que éstos pueden exceptuar ciertas actividades de la aplicación de normas legales de derecho laboral. Para resolver el interrogante planteado, la Corte deberá analizar en qué pueden consistir, desde el punto de vista constitucional, los llamados reglamentos especiales. Para ello esta Corporación comenzará por recordar brevemente el reparto de competencias, establecido en la Constitución, entre la ley y el reglamento.

Reparto general de competencias en la Constitución de 1991

4. Esta Corporación ha señalado, en forma reiterada, que la facultad legislativa está atribuida expresamente al Congreso, quien goza además de la cláusula general de competencia para crear normas jurídicas vinculantes (CP arts 150 ords 1 y 2)¹. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes.

Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas. Por ello, la sentencia C-710 de 2001 indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea legítimo. La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad.

5. La Carta de 1991 protege este reparto de competencias entre la ley y el reglamento, y entre el Congreso y el Gobierno, por diversos mecanismos. Así, y por sólo mencionar algunos, la Constitución establece la reserva de ley en ciertas materias, a fin de que éstas no sean definidas a través de la facultad reglamentaria del gobierno. Por ejemplo, sólo la ley puede establecer los motivos por los cuales una persona puede ser privada de la libertad (CP art. 28). Existe además un principio que podría denominarse como el de “reserva formal de ley”, según el cual, ciertas materias no sólo deben ser desarrolladas por la ley sino que además la regulación debe ser directamente realizada por el Congreso, quien no puede otorgar al presidente facultades extraordinarias para legislar sobre algunos asuntos. En efecto, el artículo 150 numeral 10º de la Constitución establece que el poder legislativo no podrá

conceder facultades extraordinarias para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, normas por medio de las cuales se crean servicios administrativos y técnicos de las Cámaras, y leyes marco².

6. Con todo, el anterior reparto general de competencias entre el Congreso y el Gobierno admite matices y excepciones. De un lado, en ciertos casos, la Constitución amplía la facultad del Presidente para dictar normas generales, en la medida en que incrementa el ámbito de acción de su potestad reglamentaria. Y de otro lado, la Carta también autoriza que, en ciertas hipótesis, el Gobierno expida decretos que tienen materialmente la jerarquía y la fuerza de una ley.

La potestad de reglamentación es mayor frente a aquellas leyes que, por mandato constitucional, tienen un contenido general, como sucede con las leyes marco y las leyes de intervención económica. En cambio, la potestad reglamentaria ordinaria (CP art. 189 ord 11) suele tener una posibilidad más restringida, pues se trata de desarrollar leyes con un contenido normativo más concreto y preciso.

7. De otro lado, la Constitución autoriza al Gobierno a expedir decretos con fuerza de ley, situación que puede presentarse en los siguientes casos: (i) una vez decretado un estado de excepción, el Ejecutivo puede expedir decretos con fuerza de ley, que tienen vocación temporal (Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior), o carácter permanente (estado de emergencia) (CP arts 212 y ss); (ii) el Congreso puede conferir facultades extraordinarias temporales al Gobierno para que legisle sobre determinadas materias (CP art 15 ord 10); (iii) finalmente, el Presidente puede expedir decretos que tienen fuerza legislativa en otras situaciones puntuales.

8. Una vez sintetizado el reparto de competencias entre ley y reglamento, y precisadas las posibilidades con que cuenta el ejecutivo para dictar normas generales, entra la Corte a determinar si los “reglamentos especiales” previstos por la disposición acusada encuadran en el diseño establecido por la Carta de 1991 y cumplen con los requisitos propios de los distintos tipos de decretos que puede expedir el Gobierno, sin entrar a analizar las disposiciones constitucionales de 1886, ya que la facultad para expedir reglamentos puede ser utilizada en la actualidad y por tanto se rige por el reparto de competencias legislativas ahora vigente.

Inconstitucionalidad de la figura de los reglamentos especiales

9. La Corte considera que no está en presencia de una ley marco que requiera reglamentación, pues no se trata de las leyes que regulan los aspectos mencionados en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. En realidad los reglamentos especiales hacen referencia a un código, como lo es el Sustantivo del Trabajo, que contiene las normas de derecho laboral que tales reglamentos especiales pretenden inaplicar. En ese mismo orden de ideas, la facultad concedida en los apartes acusados no se encamina a desarrollar una ley de intervención económica, pues su naturaleza (exceptuar la aplicación de normas legales a algunas personas) y la materia que regula (ámbito laboral) no corresponden a los asuntos que deben regular este tipo de leyes. Y en todo caso, un decreto que desarrolla una ley marco o una ley de intervención económica no puede tampoco exceptuar la aplicación de una norma legal, pues esos decretos están sujetos a la ley.

10. Podría entonces tratarse de decretos reglamentarios, en los términos del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución. Sin embargo, luego de revisar los rasgos de este tipo de decretos, encuentra la Corte que los apartes acusados no autorizan al gobierno para expedir decretos reglamentarios. Estos decretos reglamentarios se encuentran sujetos a la ley que reglamentan, y en el caso bajo examen no hay ninguna ley a reglamentar. Además, la norma faculta para hacer una excepción a la ley, lo cual no es una reglamentación sino el ejercicio de una potestad legislativa. En efecto, en virtud de estos decretos especiales, el Legislador le transfiere al ejecutivo potestades para inaplicar la ley por una vía reglamentaria, y, fuera del caso de la excepción de inconstitucionalidad (CP art. 4°), sólo una norma con fuerza de ley puede autorizar la inaplicación de una ley. Y es que el señalamiento de en qué casos se aplica o no se aplica una disposición legislativa es en sí mismo el ejercicio de una potestad legislativa, pues se trata de nada más y nada menos que de la delimitación del ámbito de regulación de una ley específica.

11. Queda entonces la posibilidad de que los reglamentos especiales sean decretos con fuerza de ley, ya que sólo así éstos podrían inaplicar una ley. Comienza pues la Corte por verificar si se trata de una habilitación derivada de la declaratoria de un estado de excepción. Ahora bien, del texto constitucional se colige que la declaración de los estados de excepción sólo puede tener ocurrencia, cuando se presenten una o varias de las circunstancias que consagra la misma Carta, y como último recurso del Estado, frente a situaciones de especial gravedad, que no pueden ser controladas mediante las medidas que consagra la Constitución y la ley para períodos de normalidad. En tales circunstancias, los reglamentos especiales no son un desarrollo de algún estado de excepción, pues pueden ser expedidos en cualquier momento. La posibilidad de que esos reglamentos puedan ser dictados en un estado de normalidad descarta entonces que ellos sean decretos legislativos expedidos durante estados de excepción.

12. Entra entonces la Corte a examinar si eventualmente se trata de la posibilidad de expedir decretos con fuerza de ley, en desarrollo de las facultades extraordinarias previstas en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta. Y es obvio que no es así, pues un requisito esencial de las facultades extraordinarias es su temporalidad, mientras que la disposición acusada habilita al Gobierno a expedir esos reglamentos especiales sin limitación temporal alguna.

13. Finalmente, la Corte destaca que la norma demandada se refiere a un asunto de derecho laboral. Es pues claro que ella no tiene nada que ver con la expedición gubernamental, por decreto, del presupuesto o del plan nacional de desarrollo, en los eventos previstos en la Carta.

14. Concluye la Corte que el Legislador se desprendió de la potestad de inaplicar la ley, y se la cedió al gobierno. Por tanto le otorgó facultades para expedir normas con fuerza de ley e inaplicar normas legales laborales, por fuera de los casos previstos en la Carta de 1991. Esa posibilidad de delegación no está prevista en la Constitución. Así, la conclusión se impone: el numeral primero del artículo 3° de la ley 48 de 1968 es inexecutable y deberá entonces ser retirado del ordenamiento.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el numeral 1° del artículo 3° de la Ley 48 de 1968.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-710 de 2001, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.

2 Ver entre otras C-021 de 1994, C-111 de 2000