Sentencia C-485/02

POTESTAD REGLAMENTARIA-Ejercicio

DECRETO-Límite temporal no significa que se trate de facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República

DECRETO-Criterios de determinación de naturaleza jurídica

La Corte recuerda que existen varios criterios para determinar la naturaleza de un decreto: el orgánico, el formal y el material.

DECRETO-Criterio formal de determinación de naturaleza jurídica

En cuanto a la utilización del criterio formal, puede considerarse alguno de estos aspectos: ya sea el procedimiento de expedición o su forma.

DECRETO-Establece inicialmente expedición de reglamento pero después invoca facultades

DECRETO REGLAMENTARIO-Carácter reglamentario por ausencia de invocación expresa de facultades extraordinarias

Para evaluar un acto de acuerdo con este criterio, debe tenerse en cuenta el objetivo que el decreto se propone lograr en el tráfico jurídico.

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia sobre actos cuyo contenido material sea cuando menos legislativo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de competencia sobre decreto

Referencia: expediente D-3825

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) del Decreto 838 de 1991 "Por el cual se expide el reglamento del Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos".

Demandante: Kenny Luango Mosquera

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio 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 consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Kenny Luango Mosquera solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexecutable del artículo 6 (parcial) del Decreto 838 de 1991 "Por el cual se expide el reglamento del Fondo de Prestaciones de los pensionados de las empresas productoras de metales preciosos".

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 y se subraya el aparte acusado,

"Decreto 838 de 1991

(marzo 27)

"Por el cual se expide el Reglamento del Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos".

El Presidente de la República de Colombia

en uso de las facultades que le confiere el artículo 113 de la Ley 50 de 1990,

DECRETA:

(...)

Artículo 6. Serán beneficiarios de este Fondo de Prestaciones:

a. Las personas que con anterioridad a la vigencia de la Ley 50 de 1990 hayan sido pensionadas por las Empresas Productoras de Metales Preciosos.

b. Las personas que al 1° de enero de 1991, hayan cumplido con los requisitos legales o convencionales exigidos para obtener el derecho a la pensión respectiva.

(...)"

III. LA DEMANDA

El actor considera que la expresión demandada vulnera el artículo 13 de la Constitución ya que establece una discriminación en contra de los trabajadores que con posterioridad al 1° de enero de 1991 cumplan con los requisitos legales o convencionales para solicitar la pensión de jubilación y todos los derechos que de ella se derivan. El aparte acusado constituye entonces una omisión normativa al no otorgar el disfrute de la prestación de pensión a todos los trabajadores del sector que se encuentran en las mismas condiciones objetivas.

El demandante acepta que la Constitución permite la consagración de tratos diferentes, pero en este caso la norma deja desprotegidos a muchos trabajadores basándose solamente en la fecha de adquisición del derecho. El ciudadano cita varias sentencias de la Corte Constitucional, en las cuales ésta ha establecido que el legislador tiene libertad para diseñar regímenes especiales para algunos trabajadores, siempre y cuando éstos no resulten discriminatorios y persigan un objetivo constitucionalmente valioso. En este caso, la diferenciación hecha por la norma no tiene justificación legal ni constitucional, y por tanto, de acuerdo con varios fallos de la Corte Constitucional que el autor cita, la expresión acusada debe ser declarada inexecutable ya que las discriminaciones negativas o restrictivas han sido condenadas frente situaciones de hecho y de derecho iguales.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Henry Andrey González Sarmiento, apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene con el fin de defender la constitucionalidad de las normas acusadas. En primer lugar el ciudadano precisa que fue el legislador y no el ejecutivo mediante el decreto 838 de 1991, quien dispuso que el fondo se creaba exclusivamente para atender el pago de las pensiones de los trabajadores que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 50 de 1990, esto es el 1° de enero de 1991, habían cumplido los requisitos para obtener la pensión. Lo anterior dando aplicación a la garantía constitucional de la protección de los derechos adquiridos, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución. Por el contrario, los trabajadores que aún no se habían hecho titulares del derecho, contaban sólo con una mera expectativa, susceptible de modificaciones legislativas, como efectivamente sucedió con la expedición de la ley 100 de 1993.

Así, la regulación especial que la norma acusada determina, no contraria el artículo 13 de la Constitución, sino que, por el contrario, lo reafirma, pues no sería razonable que el legislador diera el mismo trato a quienes tenían el derecho a la pensión y a quienes no habían cumplido los requisitos. De otro lado, la disposición acusada simplemente se limita a recoger lo que establece el artículo 113 de la ley 50 de 1990, sin agregar ni especificar elemento alguno.

En segundo lugar, el Ministerio de trabajo considera que las facultades por las cuales se expidió el decreto 838 de 1991, no son facultades extraordinarias de las previstas en el artículo 76 de la Constitución de 1886. Aunque el parágrafo del artículo 11 de la ley 50 de 1990 establece un término para que se reglamente el fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, no se trata de un decreto con fuerza de ley expedido en uso de las facultades extraordinarias, se trata de la potestad consagrada en el artículo 120 de la Constitución.

De acuerdo con lo dicho anteriormente y con el artículo 241 de la Constitución, la Corte no es competente para estudiar la norma acusada pues se trata de un decreto reglamentario. Al respecto, el representante del Ministerio de Trabajo cita jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Solicita entonces que la Corte se declare inhibida para conocer del asunto de la referencia, y subsidiariamente, si se considera competente, declare constitucional el aparte acusado.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

María Andrea Merchán Castillo, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene con el fin de oponerse a la demanda. En primer lugar, la ciudadana señala que a través del artículo 113 de la Ley 50 de 1990 se facultó al Presidente de la República para reglamentar el fondo de prestaciones de los pensionados de las empresas de metales preciosos. Del texto de la norma, no es claro que el Congreso estuviera confiriendo facultades extraordinarias al ejecutivo. Por tanto es preciso que la Corte lo analice, para determinar si la norma demandada hace parte de un decreto ley o de un decreto reglamentario, a fin de determinar su competencia.

En cuanto a los cargos, la representante del Ministerio de Hacienda considera que en primer lugar debe determinarse la naturaleza de la operación realizada por el decreto acusado. Para ello la interviniente relata la situación de la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. en liquidación, para aclarar que esta norma se está aplicando a su situación, pero parece que no reúne los supuestos de hecho de la disposición por cuanto no se encontraba en liquidación al momento de expedir la ley. Así, el gobierno asumió la carga prestacional de la empresa minera y de las demás a las que se aplica el decreto en mención.

Para la ciudadana no existe violación del derecho a la igualdad, pues tanto los trabajadores que eran pensionados al momento de entrar en vigencia la ley 50 de 1990 y los que adquirieron ese derecho con posterioridad no quedan desprotegidos en cuanto al derecho a gozar de la mencionada prestación. La única diferencia radica en quién debe pagar la pensión, si el Fondo o la empresa, hecho que no cambia el régimen pensional de los trabajadores. Admitir las pretensiones del actor sería obligar a la Nación a asumir obligaciones que le corresponden al patrono.

En cuanto a la determinación del régimen de seguridad social, la ciudadana trae a colación la Constitución y pronunciamientos de la Corte Constitucional para argumentar que el legislador tiene libertad para regular el sistema. Sobre la supuesta violación del principio de igualdad, la interviniente cita jurisprudencia constitucional para apoyar su argumento sobre la intensidad débil del análisis en materias en las que el legislador goza de una mayor libertad de configuración, como en este caso. Menciona también la interviniente, que la diferenciación establecida es permitida por la Constitución ya que se trata de dar un tratamiento diferente a personas que pertenecen a categorías distintas. De un lado los pensionados, y de otro lado quienes aspiran a serlo. Por tanto la diferencia se establece entre quienes tienen un derecho adquirido y quienes no lo poseen, teniendo en cuenta el respeto al derecho del primer grupo mencionado. Admitir el argumento del actor sería aceptar que es imposible modificar el régimen pensional para aquellos que aún no han adquirido derechos. Por tanto el criterio de distinción es válido y razonable. Finalmente, alega la ciudadana que los argumentos del actor buscan que el Estado asuma un pasivo privado, lo cual está prohibido por el artículo 355 de la Carta. En virtud de lo anterior, el Ministerio de Hacienda solicita que la Corte no acceda a las pretensiones de la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2804 recibido el 14 de febrero de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte se declare inhibida por carecer de

competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 6 del decreto reglamentario 838 de 1991.

La Vista Fiscal considera que inicialmente la Corte debe determinar la naturaleza jurídica del decreto acusado, toda vez que la ley 50 de 1990, en el párrafo del artículo 113 -en razón del cual se expidió el decreto 838 de 1991- puede generar dudas respecto de si es un decreto reglamentario o un decreto ley expedido con base en facultades extraordinarias. El párrafo del artículo 113 de la ley 50 de 1990 señala: “facúltase al presidente de la República para reglamentar el Fondo de que trata el presente artículo dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la vigencia de esta ley; y para que provea, en el mismo término, los recursos de su financiación”.

Siendo la facultad reglamentaria una potestad constitucional, el Ministerio Público considera que no se requería que el legislador le diera un reconocimiento expreso a la misma a través de la norma. Adicionalmente, el término establecido para la reglamentación es innecesario, ya que la facultad reglamentaria del presidente es permanente. Con todo, la fijación de este plazo no es contraria a la Constitución, de acuerdo con fallos de la Corte Constitucional.

La Procuraduría considera que para determinar la naturaleza jurídica de la norma bajo examen es necesario analizar si por medio del artículo 113 de la ley 50 de 1990 el Congreso se despojó de su función legislativa para que el presidente la ejerciera en forma transitoria, de acuerdo con el artículo 76 numeral 12 de la Carta de 1886. Observa el Ministerio Público que a través del artículo 113 mencionado fue creado el Fondo de Prestaciones de los pensionados de las empresas productoras de metales preciosos, en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 76 de la Constitución de 1886, régimen con el cual debe confrontarse el acto.

El numeral 9 del mencionado artículo constitucional hacía referencia a la modificación de la estructura de la administración a nivel nacional. Así, el problema que debe analizarse en el presente caso es si el funcionamiento y organización del fondo a que hace referencia la norma acusada sólo podía establecerse a través de una ley, o si éste podía organizarse a través de la facultad reglamentaria en cabeza del presidente de la República.

De acuerdo con el artículo 2 del decreto 3130 de 1968, existen dos tipos de fondos: con o sin personería jurídica. Los primeros hacen que surja una nueva entidad con la naturaleza de establecimiento público cuando se destina una parte del patrimonio de una entidad para una finalidad específica. Los fondos sin personería jurídica son un mecanismo de manejo de cuentas especiales para fines determinados dentro de un organismo público y no constituyen nuevas entidades.

El fondo creado por el artículo 113 de la ley 50 de 1990 no tiene personería jurídica y por tanto no modificó la estructura de la administración nacional. Por ello, con la expedición del decreto 838 de 1991, el Presidente de la República sólo cumplió con su obligación de reglamentar la ley 50 de 1993 para hacer operante el fondo creado por ella. Es entonces claro para el Ministerio Público que la Corte Constitucional no es competente para conocer de la exequibilidad de este decreto. La competencia para ello radica en el Consejo de Estado, tal como lo establece el artículo 237 numeral 2 de la Constitución.

Finalmente, la Vista Fiscal advierte que si las expresiones acusadas se encuentran contenidas en el artículo 113 de la Ley 50 de 1990, pueden ser demandadas ante la Corte Constitucional para que se pronuncie al respecto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Problema previo: competencia de la Corte Constitucional

1.- De acuerdo con algunas de las intervenciones, la norma bajo examen es confusa en cuanto a su naturaleza jurídica, pues podría tratarse de un decreto reglamentario o de un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso. Para el Ministerio de Hacienda en cambio, el punto no es problemático y procede el análisis de fondo. Comienza pues la Corte por analizar la naturaleza jurídica de la norma acusada a fin de determinar si es o no competente para pronunciarse de fondo.

2.- Para ello debe tenerse en cuenta lo que esta Corporación ha establecido sobre su competencia en materia de demandas de inconstitucionalidad, al decir que ésta “se circunscribe de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 de la Constitución Nacional, a decidir sobre las que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, así como de los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con apoyo en lo preceptuado por los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución y de los decretos legislativos que se dicten por el Presidente de la República en virtud de lo dispuesto por los artículos 213, 214 y 215 de la Constitución Política.”¹

3.- El Decreto 838 de 1991 fue expedido en virtud del párrafo del artículo 113 de la ley 50 de 1990, que dice: “facúltase al presidente de la República para reglamentar el fondo de que trata el presente artículo dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la vigencia de esta ley; y para que provea, en el mismo término, los recursos de su financiación.” Según el tenor literal de esta norma, el legislativo otorgó al presidente facultad para reglamentar el fondo de que trata la norma acusada, y para ello le otorgó tres meses.

Pero siguiendo también el tenor del texto, la Corte observa que el título de este decreto establece que se está llevando a cabo un a reglamentación, es decir, el ejecutivo está haciendo uso de su potestad reglamentaria para asegurar el cumplimiento de la ley 50 de 1990. Aunque de otro lado, la forma como esta ley facultó al presidente, de manera temporal por no más de tres meses, genera dudas respecto a la naturaleza de la norma bajo examen. En este punto la Corte comparte lo expresado por el Procurador, sobre la posibilidad de que la ley establezca un término para su reglamentación. Así, la sentencia C-805 de 2001 estableció que “no es contrario a la Constitución que la ley señale un término dentro del cual el Presidente deba expedir un determinado reglamento. Esta posibilidad es congruente con una serie de disposiciones y principios constitucionales, en particular con aquellos que se orientan a lograr la efectividad de la legislación, en cuanto que establecen para el Presidente de la República el deber de velar por el estricto cumplimiento de la ley, así como el de ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes.”

Según lo anterior, el establecimiento de un límite temporal no significa que se trate del

otorgamiento de facultades legislativas extraordinarias atribuidas al Presidente de la república de conformidad con el artículo 150-10 de la Constitución. Además, ya que las facultades extraordinarias son una excepción a la competencia natural en materia legislativa, los decretos que las desarrollan aluden expresamente a su ejercicio². En este caso, no se alude a facultades extraordinarias, sino a las conferidas en la Ley 50 de 1990.

4.- Pero ello no esclarece cuál es la naturaleza jurídica del Decreto bajo examen. La Corte recuerda entonces que existen varios criterios para determinar la naturaleza de un decreto: el orgánico, el formal y el material. Para la norma que se encuentra bajo examen el criterio orgánico resulta insuficiente en razón a que el presidente puede ser facultado en algunos casos y bajo ciertas formalidades para ejercer la función legislativa. En cuanto a la utilización del criterio formal, puede considerarse alguno de estos aspectos: ya sea el procedimiento de expedición o su forma. En cuanto al primer criterio, encuentra este Tribunal que no es útil, pues aplica el argumento mencionado para descartar el criterio orgánico. Así, al considerar la forma del acto debe entenderse que todos los actos que expresamente invoquen facultades legislativas serán de tal carácter. De acuerdo con ello, basta con que un decreto invoque las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República para que se entienda que es un decreto ley, mientras que es suficiente con la invocación de la potestad reglamentaria para concluir que se trata de un decreto reglamentario, de naturaleza administrativa.

5.- En este caso el criterio formal, en su última acepción resulta esclarecedor, pues ante la confusión generada por el título del decreto que inicialmente establece que expide un reglamento, pero posteriormente invoca las facultades conferidas por el artículo 113 de la ley 50 de 1990 en los siguientes términos “facúltase al presidente de la República para reglamentar el fondo de que trata el presente artículo dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la vigencia de esta ley; y para que provea, en el mismo término, los recursos de su financiación.” Observa la Corte la ausencia de la invocación expresa de las facultades extraordinarias que lleva a pensar razonablemente que se trata de un decreto reglamentario.

6.- Con todo, si aún no resultare suficiente el argumento anterior, cabe agregar que de acuerdo con el último de los tres criterios útiles para determinar la naturaleza de un decreto, el criterio material, el decreto demandado sería un decreto reglamentario. Para evaluar un acto de acuerdo con este criterio, debe tenerse en cuenta el objetivo que el decreto se propone lograr en el tráfico jurídico. En este punto, la Corte concuerda con lo establecido por el Procurador, quien estima que las facultades otorgadas para reglamentar el Fondo de Prestaciones de los pensionados de las empresas productoras de metales preciosos no modifica la estructura de la administración a nivel nacional, por tanto, podía ser organizado a través de la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Si por el contrario existiera modificación de la estructura a nivel nacional, el acto presidencial que debía gozar de expresas facultades otorgadas por el Congreso.

El Fondo a que alude la norma es un fondo sin personería jurídica de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 838 de 19913, los fondos de este tipo, a diferencia de los que cuentan con personería jurídica, no generan una nueva entidad con la naturaleza de establecimiento público ya que son un mecanismo de manejo de cuentas para un fin determinado⁴ dentro de un organismo público.

De conformidad con lo visto anteriormente, la norma no crea una nueva entidad, luego el Presidente gozaba de la potestad para determinar el funcionamiento y la organización del Fondo, pues ello es parte de su competencia reglamentaria.

7.- De lo anterior se concluye que la Corte Constitucional, cuyas competencias específicas en lo relativo a la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política están referidas a los actos cuyo contenido material sea cuando menos legislativo (artículo 241 C.N.), no es el tribunal al que corresponde resolver si el aparte acusado se aviene a los preceptos constitucionales.

Por lo anterior, la Corte habrá de declararse inhibida para conocer del asunto de la referencia por falta de competencia.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para resolver sobre la demanda instaurada contra artículo 6 (parcial) del Decreto 838 de 1991.

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

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Que los H. Magistrados doctores Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver Auto A-204 de 2001

2 Véase por ejemplo el Decreto 2277 de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, el cual comienza diciendo “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1979...”

3 El artículo 1º del Decreto 838 de 1991 establece que “El Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, creado por la Ley 50 de 1990, funcionará como una cuenta sin personería jurídica y será administrado por el Instituto de Seguros Sociales, en la ciudad de Bogotá”.

4 De acuerdo con el artículo 2º del Decreto bajo examen, el objeto del Fondo es manejar los dineros que a él ingresen y atender el pago de las mesadas pensionales de los actuales pensionados de las empresas de que trata la norma.