

C-918-99

Sentencia C-918/99

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA/CAJA AGRARIA-Liquidación

DECRETO HIBRIDO-Dificultad para control constitucional

Se trata de un decreto que, en lo relativo a sus fuentes, se apoya a la vez en unas facultades determinadas -de carácter legislativo, según el artículo 150, numeral 10, de la Constitución- y en otras indefinidas, a las que alude de modo genérico, dentro de las cuales bien podrían estar comprendidas las ordinarias del Presidente de la República, como por ejemplo la potestad reglamentaria o cualquiera otra inherente a su condición de suprema autoridad administrativa. Ha de decirse a este respecto que la invocación de atribuciones en la forma descrita, para los fines de expedir un determinado ordenamiento -que conforma un conjunto normativo, puesto a consideración de la Corte, según el artículo 241-5 de la Constitución, como un todo (decreto ley)- implica la expedición de actos mixtos o híbridos cuyo control de constitucionalidad se dificultaría en extremo si se entrara a distinguir en su contenido entre las normas dictadas con base en una facultad y las proferidas con fundamento en otra u otras. Y, en esa tarea, resultaría que un mismo acto, en el cual se confundieran las facultades legislativas extraordinarias del Presidente y las administrativas que le son propias, sería objeto de control dual: por la Corte Constitucional en cuanto al primer tipo de disposiciones y por el Consejo de Estado en cuanto a la otra categoría, sin un criterio objetivo previo que permitiera a los jueces distinguir con exactitud entre las unas y las otras.

Referencia: Expedientes acumulados D-2468 y D-2493

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, literal f); 8, inciso 3; 15; 20; 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999 y contra el artículo 9 (parcial) del Decreto 1065 de 1999

Actor: Benjamin Ochoa Moreno y Hernando Acosta Pabon

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los dieciocho (18) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentaron los ciudadanos BENJAMIN OCHOA MORENO Y HERNANDO ACOSTA PABON, contra los artículos 2, literal f); 8, inciso 3; 15; 20; 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999

y contra el artículo 9 (parcial) del Decreto 1065 del mismo año.

I. TEXTOS ACUSADOS

A continuación se transcriben, subrayando lo demandado, los textos de las disposiciones objeto de proceso:

“DECRETO NUMERO 1064 DE 1999

(junio 26)

por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 numeral 3 de la Ley 489 de 1998,

DECRETA:

(...)

Artículo 2.- Iniciación del proceso de liquidación. El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1º del presente decreto. La expedición de este acto conlleva:

(...)

f) La prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad. Prohibición que opera a partir de la expedición del decreto que ordena dé disolución y liquidación de la entidad.

(...)

Artículo 8.- De los actos del Liquidador. Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Los actos administrativos del Liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso de liquidación.

Contra los actos administrativos del Liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

El Liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos manifiestamente ilegales o que se hayan obtenido por medios ilegales.

Los actos de gestión del liquidador se sujetarán al derecho privado.

(...)

Artículo 15.- Terminación y liquidación de los contratos de trabajo. Constituye justa causa de terminación de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales la supresión de cargos y empleos desempeñados por ellos por efecto de la disolución y liquidación de la entidad que se ordene en el respectivo decreto.

Parágrafo. Dada la disolución de la entidad y su liquidación, no se podrán incrementar o reconocer derechos a los servidores de la entidad distintos a aquellos de los que gozan en el momento que se decreta la disolución.

(...)

Artículo 20.- Revisión de reconocimiento de obligaciones periódicas y pensiones. El Consejo de Estado o la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia según se trate de empleados públicos o trabajadores oficiales revisarán, a solicitud del Gobierno Nacional a través del Ministerio respectivo o del Ministerio Público, las sentencias que en cualquier tiempo hubieran decretado reconocimientos que impongan al Tesoro Público la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones a las entidades liquidadas, en curso de liquidación o que se liquiden en el futuro.

La revisión tendrá por objeto la declaración de nulidad del reconocimiento, su modificación o extinción y la sentencia decidirá lo pertinente sobre restituciones, en su caso.

En la demanda de revisión, que se tramitará por la vía ordinaria, se podrá pedir la suspensión del pago de la prestación o la reducción provisional de su monto hasta cuando se dicte la sentencia.

En la admisión de la demanda la Corporación decidirá sobre la suspensión o reducción y las decretará cuando encuentre que existe infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la demanda, o cuando aparezca evidente que la sentencia se dictó o se obtuvo por medios ilegales, por vía de hecho o con violación del debido proceso.

Artículo 21.- Revisión de otras obligaciones pecuniarias. La revisión prevista en el artículo anterior también procede respecto de las sentencias y de los reconocimientos hechos en acto administrativo o en conciliación o transacción procesal o extraprocesal que hubieren establecido obligaciones pecuniarias a favor de trabajadores, o de beneficiarios suyos, por sustitución, subrogación, cesión o por cualquier otra causa, con fundamento en el contrato o relación de trabajo a cargo de las mismas entidades.

Artículo 22.- Causales de revisión. La revisión, que podrá solicitarse en cualquier tiempo, tendrá lugar en los siguientes casos:

1. Cuando el reconocimiento se haya obtenido con fundamento en medios de prueba falsos o adulterados.

2. Cuando la persona en cuyo favor se decretó no reunía, al tiempo del reconocimiento, la aptitud o las condiciones legales para la obtención de la prestación correspondiente, o si con posterioridad a la sentencia hubiere perdido dicha aptitud, en su caso.

3. Cuando después de dictada la sentencia, expedido el acto administrativo o celebrada la conciliación , se encuentren pruebas con las cuales se hubiere podido proferir una decisión judicial o administrativa diferente o no se hubiere aprobado por el funcionario competente la conciliación por haberla encontrado contraria a la ley.
4. Cuando se haya dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia, en la expedición del acto administrativo o en la celebración de la conciliación.
5. Cuando haya existido fraude procesal, colusión u otra maniobra fraudulenta dentro del proceso en que se dictó la sentencia, se tramitó el acto administrativo o se celebró la conciliación.
6. Cuando concurra alguna de las causales señaladas en la ley para la pérdida del reconocimiento.
7. Cuando el reconocimiento haya sido hecho en exceso de la cuantía que corresponda según las normas legales o convencionales pertinentes o cuando, para decretar el mismo, dichas disposiciones hubieren sido mal aplicadas o equivocadamente interpretadas.
8. Cuando la entidad obligada por la sentencia o por los demás actos susceptibles de revisión, hubiere estado indebidamente representada, no hubiere sido notificada en debida forma o de cualquier otra manera se hubiere violado el debido proceso o incurrido en vías de hecho.
9. Cuando la sentencia hubiere sido proferida desconociendo prerrogativas procesales de la Nación y cuando se hubieren impuesto condenas que no proceden contra ella”.

“DECRETO NUMERO 1065 DE 1999

(junio 26)

por el cual dictan medidas en relación con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A., se reestructura el “Banco de Desarrollo Empresarial S.A.” y se le trasladan algunas funciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998,

DECRETA:

(...)

Artículo 9.- Terminación y liquidación de los contratos de trabajo. Para la terminación y liquidación de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales se aplicarán las reglas generales que sobre el particular se establecen en el artículo 15 del Decreto 1064 de 1999 y las especiales del presente capítulo.

Como efecto de la disolución y liquidación de la entidad y la supresión de cargos y empleos

desempeñados por trabajadores oficiales vinculados a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero ordenada por el artículo 15 del Decreto 1064 de 1999 y este decreto, se terminarán todos los contratos de trabajo, para lo cual no se requerirá adelantar ningún procedimiento previo de carácter judicial, administrativo o disciplinario.

Con el fin de proteger a los trabajadores oficiales por la carga que soportan dada la decisión legal de liquidar la entidad, se deberá reconocer a cada trabajador una bonificación equivalente al valor de la indemnización prevista por despido injusto en la convención colectiva vigente o en el régimen prestacional de los trabajadores no convencionados de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, según sea el caso. Lo anterior, sin perjuicio del pago de los salarios y demás prestaciones legales y extralegales a que tengan derecho.

Para aquellos trabajadores que hayan recibido su bonificación en desarrollo de lo dispuesto en este artículo y que con posterioridad presten sus servicios a otras entidades que tengan participación estatal en su capital, no se producirá el fenómeno de sustitución patronal. Así mismo, dada la disolución y liquidación de la entidad y el pago de la bonificación, no procederá la acción de reintegro en ningún caso.

Parágrafo 1. Los trabajadores oficiales a quienes se les suprima el cargo o empleo como consecuencia de la disolución y liquidación de la entidad y que tengan en ese momento causado el derecho a una pensión, no se les reconocerán ni pagarán las bonificaciones a que se refiere el presente artículo.

Si se hicieran o pagaran reconocimientos superiores a los consignados en la ley y en la Convención Colectiva de Trabajo y en el régimen prestacional de trabajadores oficiales no convencionados de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el beneficiario será responsable de la devolución de su valor más los intereses correspondientes, liquidados a la tasa de interés corriente bancario, y serán solidarios quienes autorizaron el pago correspondiente.

Parágrafo 2. Lo dispuesto en el inciso tercero de este artículo no será aplicable a los trabajadores oficiales que hayan presentado en forma oportuna la solicitud para acogerse al plan de retiro voluntario ofrecido por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en mayo de 1999 y reúnan las condiciones y requisitos allí contemplados: a estos trabajadores oficiales se les liquidará el contrato con las bonificaciones previstas en el referido plan”.

II. LAS DEMANDAS

Considera el ciudadano Benjamin Ochoa Moreno (Expediente D-2468) que las disposiciones acusadas vulneran el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 29, 53, 55, 58, 83, 93, 113, 116, 150-10 y 228 de la Constitución Política.

En primer término señala el demandante que las normas acusadas guardan unidad normativa, toda vez que éstas se ocupan de viabilizar la disolución y liquidación de entidades descentralizadas del orden nacional según lo dispuesto por el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120, numeral 3, de la Ley 489 de 1998.

Considera que el literal f) del artículo 2 acusado vulnera el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, toda vez que el Presidente de la República excedió las facultades otorgadas por el 120, numeral 3, de la Ley 489 de 1998, en cuanto a la modificación que introdujo al Código Sustantivo del Trabajo en la parte colectiva.

Afirma que en el régimen laboral se consagra, para los sindicatos, el pleno derecho de negociación colectiva, sin que se establezca por parte alguna excepción a ese derecho cuando la entidad está incurso en liquidación, situación que varía notoriamente con la disposición demandada.

En igual sentido, manifiesta que la norma atacada viola preceptos constitucionales, toda vez que las condiciones laborales de los trabajadores se ven gravemente desmejoradas desde el punto de vista económico, llegando incluso a que las relaciones de trabajo se tornen fijas e inamovibles, lo cual contraría lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución.

Subraya, además, el trato discriminatorio del que son objeto los trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas del orden nacional respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución, frente a los demás trabajadores del sector privado y de los entes nacionales del nivel central.

Sostiene que la disposición atacada desconoce principios consagrados en tratados internacionales debidamente ratificados por Colombia, entre los cuales destaca los convenios 98 y 151 de la OIT, relativos a la libertad sindical y a los procesos de negociación colectiva, respectivamente.

De otro lado, el actor tacha de inconstitucional el inciso 3 del artículo 8, objeto de proceso, por cuanto, en su criterio, viola la limitación a las facultades extraordinarias contenida en el parágrafo 3 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998 y también vulnera lo dispuesto por el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, según el cual, cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular", situación que varía notoriamente con la norma impugnada (subrayas fuera de texto).

Igualmente manifiesta que tal disposición viola distintos derechos y principios constitucionales, al punto de que la seguridad jurídica y la garantía constitucional de los derechos adquiridos quedan sin piso por la actitud de la Administración de revocar unilateralmente un acto administrativo de contenido particular en firme.

En cuanto a su acusación del artículo 15 del Decreto 1064 de 1999 demandando, afirma el actor que ésta consiste en haber ignorado el Gobierno los principios y criterios consagrados en los artículo 25 y 53 de la Constitución Política.

Fundamenta lo anterior con base en la siguiente afirmación:

“pretende convertir lo que en realidad es un modo de terminación del contrato de trabajo, en una justa causa. Viola la realidad pretender convertir ‘la liquidación o clausura de la empresa o establecimiento’ (modo de terminación), en ‘un hecho contrario a derecho imputable al

trabajador' (justa causa de terminación por parte del empleador)".

Concluye diciendo que el artículo 15 demandado no protege los derechos de los trabajadores y por el contrario fomenta la inestabilidad laboral, desconociendo abiertamente los presupuestos de los artículos 25 y 53 de la Carta Política. También, en su concepto, lleva a un trato discriminatorio respecto de otros trabajadores del nivel central y privado, violando el principio de igualdad.

A juicio del demandante, los artículos 20, 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999 infringen lo dispuesto por varias normas de rango superior, entre las cuales cita los artículos 150-10, 29, 53, 58 y 13.

Afirma que tales disposiciones consagran instituciones procesales nuevas o que modifican las existentes. Por tanto, orienta su demanda hacia las principales modificaciones frente al Código Procesal del Trabajo y al Código Contencioso Administrativo, las cuales enuncia detalladamente.

En cuanto al Código Procesal del Trabajo, manifiesta que las principales modificaciones consisten en que no existe en este régimen laboral el recurso de revisión -ni como recurso ordinario ni como recurso extraordinario-, como sí lo estatuye el artículo 20 demandado; el juez competente para conocer del asunto es el laboral del Circuito y no la Corte Suprema de Justicia; no existe en el régimen procesal del trabajo recurso contra las sentencias ejecutoriadas (salvo casación), ni contra la conciliación o transacción, y, si se demanda existiendo ellas, proceden las respectivas excepciones dilatorias (previas); además -asegura- no existe la suspensión provisional en el juicio ordinario laboral. Por último estima que, las normas acusadas hacen imprescriptible la acción de revisión, modificando lo dispuesto por los artículos 151, 488 y 489 del C.P.T., que establece un término de prescripción de tres años contados a partir de la exigibilidad de la obligación.

De otro lado, en lo referente a las principales modificaciones del Código Contencioso Administrativo, menciona que en el régimen administrativo sólo procede el recurso extraordinario de revisión contra sentencias ejecutoriadas y no contra conciliaciones, transacciones y actos administrativos, como lo permiten las normas censuradas; los aspectos procedimentales consagrados en el C.C.A. son variados; el recurso extraordinario de revisión queda sin término de caducidad, que por el contrario en el Contencioso es de dos años; aquél régimen -dice- prohíbe la suspensión provisional en el trámite del recurso extraordinario de revisión, y por el contrario las normas acusadas sí la permiten. Finalmente -señala- las causales de revisión previstas en el artículo 188 del C.C.A., sufren profundas modificaciones.

Por lo anteriormente expuesto, el demandante sostiene que los artículos 20, 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999, además de transgredir normas procesales del régimen laboral y del Contencioso Administrativo y de quebrantar los artículos 13, 29, 53 y 58 de la Carta Política, vulneran y exceden las precisas facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120-3 de la Ley 489 de 1998, que le fueron limitadas en el párrafo 3 del mismo precepto, según el cual le está prohibido al Jefe del Gobierno modificar códigos.

Finalmente solicita el actor que el pronunciamiento de la Corte tenga efectos hacia el pasado

es decir, ex tunc, desde la fecha de entrada en vigencia del decreto demandado -26 de junio de 1999-, por cuanto están en juego los derechos de los trabajadores, los cuales tienen gran contenido social.

Por su parte, el ciudadano Hernando Acosta Pabón, actor en el Expediente D-2493, demanda los artículos 15, 20, 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999, así como parcialmente el 9 del Decreto 1065 de 1999, por considerar que vulneran, entre otras, las siguientes disposiciones constitucionales: artículos 1, 2, 4, 29, 39, 43, 114 y 150, numerales 1 y 10.

Considera que el Presidente de la República no podía excederse en el uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 120, numeral 3, de la Ley 489 de 1998, como en efecto lo hizo al dictar las normas acusadas. Por tanto, también se viola el artículo 150-10 de la Carta.

Al igual que el demandante del Expediente D-2468, manifiesta que las disposiciones enjuiciadas además de contrariar la Constitución, también desconocen y por lo tanto modifican inconstitucionalmente, normas del Código de Procedimiento Laboral y del Código Contencioso Administrativo.

En cuanto a la violación que observa del artículo 9 del Decreto 1065 de 1999, manifiesta que ésta deviene en la posibilidad que tienen las entidades oficiales a las que se refiere el Decreto 1064 y que estén incursas en procesos de disolución y liquidación, de terminar y liquidar los contratos de trabajo, sin necesidad de adelantar ningún procedimiento previo de carácter judicial, administrativo o disciplinario.

Igualmente gravosa para los trabajadores sindicalizados o para las trabajadoras en estado de maternidad, resulta la prohibición que consagra el parágrafo del artículo 9 acusado, al negar la acción de reintegro en cualquier circunstancia, toda vez que si bien es cierto para los trabajadores oficiales en principio no existe tal posibilidad, convencionalmente sí la pueden pactar.

Considera el demandante Acosta Pabón que el artículo 9 acusado señala una nueva justa causa de despido, por lo cual se está reformando la Ley 6 de 1945.

Finalmente manifiesta el actor lo siguiente:

“En lo tocante a los párrafos primero y segundo del mismo artículo 9 del Decreto 1065 de 1999 tenemos lo siguiente: el inciso primero niega a los trabajadores oficiales que tengan el derecho causado a la pensión el derecho a la bonificación que señala el mismo artículo, y a su vez el parágrafo 2 también niega la bonificación a los trabajadores que con anterioridad se hayan acogido al plan de retiro voluntario. Tales normas violan directamente la Constitución, pues desconocen el derecho a la igualdad, y de otra parte, como quiera que el parágrafo del artículo 150 de la Ley 100 dispone que ‘no podrá obligarse a ningún funcionario o empleado público a retirarse del cargo por el sólo hecho de haberse expedido a su favor la Resolución de jubilación si no ha llegado a la edad de retiro forzoso, y en igual forma el artículo primero de la Ley 33 de 1985 enseña que ningún trabajador oficial puede ser obligado a retirarse del servicio sin su consentimiento expreso y escrito antes de su edad de retiro forzoso, al resultar reformadas estas normas legales, sin facultad constitucional como antes se vio,

resultan también quebrantables de la Constitución por lo que son inexequibles. Cosa similar sucede con lo establecido en el numeral segundo, porque una cosa es que los trabajadores antes de la expedición del Decreto 1065 de junio 26 de 1999 hubiesen manifestado su intención de acogerse al plan de retiro voluntario, y otra muy distinta es que a partir de la vigencia del citado decreto por mandato expreso del mismo se les haya terminado el contrato de trabajo, y estado vigente el contrato de trabajo, la ley no puede ser discriminatoria, y al serlo está violando el derecho constitucional a la igualdad”.

III. INTERVENCIONES

En primer término señala que el Decreto 1064 de 1999 fue expedido con base en las facultades expresamente señaladas en el numeral 3 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, mientras que el Decreto 1065 corresponde a las facultades contenidas en el artículo 120 *Ibidem*.

En cuanto a los artículos 2 -literal f)-, 8, 15, 20, 21 y 22 del Decreto 1064, indica la interviniente que el Presidente de la República en su calidad de legislador extraordinario, no excedió las facultades otorgadas por el Congreso de la República en el mencionado numeral 3 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

De otro lado, en torno al artículo 9 del Decreto 1065 de 1999, también considera que no es inconstitucional, por cuanto no excedió el marco de las estrictas facultades consagradas por el citado precepto habilitante.

Por su parte, el ciudadano Hernando Herrera Vergara, dentro del término procesal, ha expuesto ante la Corte las razones que, a su juicio, ameritan la declaración de exequibilidad de los preceptos demandados.

Señala que no le asiste razón a los demandantes en cuanto a la limitación de que es objeto la negociación colectiva, toda vez que el propio artículo 55 de la Constitución garantiza ese derecho en lo concerniente a la regulación de las relaciones laborales, sin que su ejercicio sea ilimitado como equivocadamente lo afirman los demandantes.

Manifiesta que, si la Ley 489 de 1999 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, para dictar el régimen relacionado con la liquidación y disolución de entidades públicas del orden nacional, no se viola la Constitución si dentro del proceso mencionado se impide al representante legal de la empresa en liquidación, realizar actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas.

Señala que el artículo 8 del Decreto 1064 de 1999, no modifica el Código Contencioso Administrativo ni tampoco viola ninguna de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el numeral 3 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

Al analizar la supuesta inconstitucionalidad del artículo 15 del Decreto en mención, afirma que éste constituye un propósito inaplazable para la realización de una reforma auténtica de la Administración, a fin de lograr la modernización del Estado y en particular la de los establecimientos públicos y comerciales del mismo.

Expresa, en relación con los artículos 20, 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999, que el legislador

sí puede adscribir funciones adicionales a las establecidas en la Constitución Política, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, pero que no ocurre lo mismo con las funciones de la Corte Constitucional.

Por último estima el interviniente que el artículo 9 del Decreto 1065 de 1999, parcialmente impugnado, no contradice precepto alguno de la Constitución y que, teniendo en cuenta que el ataque de los demandantes se dirige a demostrar violaciones del Código Contencioso Administrativo y del Procesal del Trabajo, escapa al objeto del control de constitucionalidad.

También el ciudadano Antonio Medina Romero, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha pedido a la Corte, con similares argumentos, declarar exequibles las normas acusadas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación ha solicitado a la Corte que declare constitucionales, en lo acusado, los artículos 2 y 8 del Decreto 1064 de 1999; inconstitucionales los artículos 15, 20, 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999; constitucional, en lo acusado, el inciso segundo y cuarto del artículo 9 del Decreto 1065 de 1999; inconstitucional el párrafo primero del artículo 9 del Decreto 1065 de 1999; constitucional el párrafo segundo del artículo 9 del Decreto 1065 de 1999, bajo el entendido de que los reconocimientos y pagos de los trabajadores que se acogieron al plan de retiro voluntario de la Caja Agraria no pueden ser inferiores a los que se deriven de este artículo.

En cuanto al aspecto formal, afirma el Procurador que los decretos de los que hacen parte las disposiciones acusadas fueron expedidos dentro del término establecido en la Ley 489 de 1999.

A. En cuanto a las disposiciones acusadas del Decreto 1064 de 1999:

- literal f) del artículo 2:

“...considera este Despacho que la norma debe ser declarada constitucional, por cuanto la Carta reconoce el derecho a la negociación colectiva, como un derecho social y económico, cuya finalidad es regular las relaciones laborales, señalando que su ejercicio será determinado por la ley, la cual podrá establecer excepciones al mismo, de conformidad con el artículo 55 constitucional. Tales limitaciones, en tanto sean razonables, no contravienen el Ordenamiento Superior ni los convenios internacionales suscritos por Colombia.

(...)

“...esta disposición es acorde con los procesos liquidatorios, consagrados en el artículo 222 del Código de Comercio, y por consiguiente tampoco se encuentra fundamento a la acusación de violación del derecho a la igualdad señalada por el demandante.

Por lo anterior y tratándose de una limitación para la situación excepcional del proceso liquidatorio, no encuentra este Despacho que se incurra en infracción del artículo 150-10 y del párrafo 3 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, por cuanto, con estas disposiciones

no se modifica el régimen laboral, como pretende el demandante”.

-inciso tercero artículo 8:

“Este Despacho no comparte la posición del actor, por cuanto la norma no modifica el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, sino que recoge la posición de la jurisprudencia administrativa y constitucional en el sentido de que la protección que otorga el ordenamiento jurídico cobija los derechos adquiridos conforme a derecho y no así aquellos que se obtienen por medios ilegales. No correspondería a la ética de un Estado Social de Derecho el proteger en contra de los intereses de la sociedad a aquellos que fraudulentamente ejercen derechos, adquiridos en contra de la moral social y del interés general a través de medios fraudulentos”.

-artículo 15:

“Este Despacho solicitará a la Honorable Corte, declarar inconstitucional el artículo 15 del Decreto 1064 de 1999, por cuanto la norma, de manera errada, consagra como ‘justa causa de terminación de los contratos de trabajo’, la disolución y liquidación de la entidad, lo que configura un modo de terminación de los contratos de trabajo. Este precepto genera confusión entre las figuras consagradas en el artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo y las consagradas en los artículos 62 y 63 del mismo Estatuto y por consiguiente entre los efectos jurídicos de cada una de ellas.

(...)

Si bien, atendiendo a la protección del interés general, el legislador ordena o autoriza la disolución y liquidación de una entidad pública, para lo cual es competente, no significa ello que no deba reconocer la indemnización de los perjuicios que esta decisión ocasione a los trabajadores vinculados a tal entidad.

Efectivamente, vulneraría el derecho a la igualdad el que la disolución de una entidad constituya para unos trabajadores justa causa de terminación del contrato de trabajo, mientras que para los demás sea considerada como un modo de terminación de la relación laboral que da lugar a la correspondiente indemnización de perjuicios.

Así mismo, la norma acusada, conllevaría una modificación de las circunstancias señaladas como ‘justa causa de terminación del contrato’, establecidas en los artículos 62 y 63 del Código Sustantivo del Trabajo, modificación que corresponde al legislador ordinario y no al legislador de excepción, en atención al artículo 150-10 de la Carta y a la limitación impuesta en el parágrafo 3 del artículo 120 de la ley de facultades”.

-artículos 20, 21 y 22:

“...como puede observarse, las normas acusadas adicionan y regulan un nuevo recurso en materia laboral, con lo cual se está modificando el Código Procesal del Trabajo, así como también las competencias de los jueces laborales (art. 7 C.P.T.), del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia; todo lo cual, excede las atribuciones extraordinarias y en consecuencia contraviene lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Carta Política y el Parágrafo 3 de la ley de investidura.

Así mismo, las normas bajo estudio modifican el recurso de revisión previsto en el Código Contencioso Administrativo, particularmente en cuanto a lo consagrado en los artículos 185 y siguientes, respecto de lo cual, señala competencias, consagra nuevas causales de procedencia del recurso y amplía a los reconocimientos pecuniarios realizados mediante actos administrativos, conciliaciones o transacciones; modificando con ello el régimen propio de esta institución jurídica.

Así mismo, vulnera el principio de la seguridad jurídica, por cuanto establece que procederá frente a las sentencias, los actos administrativos, las conciliaciones o transacciones ...”

“Las normas que se analizan modifican el Código Contencioso Administrativo, en lo relativo al recurso de revisión y a la procedencia de la suspensión provisional de los pagos en los procesos de liquidación”.

B. En lo referente a la demanda del artículo 9 (parcial) del Decreto 1065 de 1999, manifiesta el Despacho del Procurador General de la Nación:

“En primer lugar, en lo referente al aparte final del inciso segundo del artículo 9, donde se señala que ‘se terminarán todos los contratos de trabajo, para lo cual no se requerirá adelantar ningún procedimiento previo de carácter judicial, administrativo o disciplinario’, en concepto del Jefe del Ministerio Público, no puede interpretarse la norma como derogatoria de los artículos 113 y 114 del Código Procesal del Trabajo, mediante los cuales se protege el fuero sindical, exigiendo al empleador permiso judicial para despedir, trasladar o desmejorar a un trabajador protegido por este fuero sindical. En esta situación el patrono deberá manifestar las justas causas que fundamentan su solicitud y las pruebas en que se basan.

(...)

En lo relativo a la parte final del inciso cuarto, la cual dispone que así mismo, dada la disolución y liquidación de la entidad y pago de la bonificación, no procederá la acción de reintegro en ningún caso’, no encuentra este Despacho, que esta disposición vulnere los preceptos constitucionales señalados por el demandante, por cuanto, estando el Legislador Extraordinario facultado para disolver y liquidar la entidad y en consecuencia, dar por terminados todos los contratos de los trabajadores vinculados a ella, no podría de manera contradictoria, mantenerse la acción de reintegro, en una situación de liquidación de la entidad, pero, principalmente, por cuanto esta acción está íntimamente ligada a los despidos sin justa causa y, como ya se explicó, la terminación de los contratos en razón de la liquidación, no corresponde a las señaladas en los artículos 62 y 63 del Código Sustantivo del Trabajo, por tanto, para ella no procede la acción de reintegro.

(...)

Por el contrario, en lo atinente al parágrafo 1 de la norma bajo estudio, el cual niega el reconocimiento y pago de las bonificaciones consagradas en este artículo a los trabajadores que en el momento de la supresión del cargo que desempeñan, tengan causado el derecho a una pensión, se solicitará se declare su inexecuibilidad, por cuanto, ese Honorable Tribunal ya se ha pronunciado frente a esta situación, reconociendo que las indemnizaciones que se derivan de los despidos ocasionados por la reestructuración o la disolución de una entidad,

no son incompatibles con el derecho a la pensión, por cuanto, el fundamento de hecho y de derecho, que da lugar a los dos tipos de pago es diferente.

(...)

De otra parte, se solicitará que se declare la constitucionalidad del párrafo 2 del artículo bajo estudio, por cuanto en este caso, sí se trata de dos pagos que tienen el mismo fundamento de hecho y de derecho, es decir, se reconocen a los trabajadores, indemnizaciones o bonificaciones como compensación a su desvinculación, con motivo de la reestructuración o disolución y liquidación de la entidad”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Inconstitucionalidad de los Decretos 1064 y 1065 de 1999. Carácter unitario de los decretos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias. No son aceptables, para los fines del control constitucional, los decretos híbridos en que se invocan simultáneamente diversas fuentes de atribuciones, unas propias del Gobierno y otras legislativas extraordinarias. El contenido legislativo de un decreto ley subsume las eventuales reglas de naturaleza administrativa que consagre

Los decretos leyes 1064 y 1065 de 1999, de los cuales hacen parte las disposiciones acusadas, fueron expedidos por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

Como el indicado precepto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), “a partir de la fecha de la promulgación de la Ley 489 de 1998” (es decir, desde el 29 de diciembre de 1998, Diario Oficial N° 43458), y los decretos objeto de demanda lo fueron el 26 de junio de 1999, es evidente que, cuando se dictaron, el Presidente de la República carecía por completo de facultades constitucionales para expedir normas con fuerza de ley (artículo 150, numeral 10, de la Constitución).

En efecto, por virtud de lo fallado, para el momento en que los aludidos decretos fueron puestos en vigencia, puede entenderse que no existía la norma habilitante y, por tanto, el Jefe del Estado no gozaba de la investidura legislativa extraordinaria.

De ese modo, tales decretos han perdido todo fundamento, desde el instante de su expedición, y así habrá de declararlo la Corte, conformando la unidad normativa con el articulado íntegro de los dos estatutos.

En lo referente al Decreto 1065 de 1999, el Presidente de la República, al invocar las facultades para su expedición, mencionó las constitucionales y legales que a él le corresponden, “en especial las conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998”.

Se trata, pues, de un decreto que, en lo relativo a sus fuentes, se apoya a la vez en unas facultades determinadas -de carácter legislativo, según el artículo 150, numeral 10, de la Constitución- y en otras indefinidas, a las que alude de modo genérico, dentro de las cuales bien podrían estar comprendidas las ordinarias del Presidente de la República, como por

ejemplo la potestad reglamentaria o cualquiera otra inherente a su condición de suprema autoridad administrativa.

Ha de decirse a este respecto que la invocación de atribuciones en la forma descrita, para los fines de expedir un determinado ordenamiento -que conforma un conjunto normativo, puesto a consideración de la Corte, según el artículo 241-5 de la Constitución, como un todo (decreto ley)- implica la expedición de actos mixtos o híbridos cuyo control de constitucionalidad se dificultaría en extremo si se entrara a distinguir en su contenido entre las normas dictadas con base en una facultad y las proferidas con fundamento en otra u otras. Y, en esa tarea, resultaría que un mismo acto, en el cual se confundieran las facultades legislativas extraordinarias del Presidente y las administrativas que le son propias, sería objeto de control dual: por la Corte Constitucional en cuanto al primer tipo de disposiciones y por el Consejo de Estado en cuanto a la otra categoría, sin un criterio objetivo previo que permitiera a los jueces distinguir con exactitud entre las unas y las otras.

Eso, si fuese aceptado por la Corte -que entonces tendría que entrar en diferenciaciones arbitrarias dentro del articulado de los decretos cuyo encabezamiento los presenta como decretos leyes-, conduciría a la inhibición, por supuesta falta de competencia, respecto de los artículos que se estimasen materialmente derivados de facultades no legislativas, y a que dichos preceptos tuviesen que ser demandados ante el Consejo de Estado (art. 237-2 C.P.).

Pero, a la vez, el Consejo de Estado, al resolver sobre su propia competencia, podría estimar no tenerla por tratarse de normas integrantes de un decreto ley, o pensar que tal competencia le correspondería respecto de disposiciones de aquellas consideradas por la Corte como sustancialmente legislativas, entrando los dos tribunales en discrepancia.

Si el juez de constitucionalidad, ante un decreto expresamente catalogado por el propio Presidente de la República como “decreto ley” (art. 150-10 C.P.), -so pretexto de entrar en un análisis material sobre su naturaleza, diseccionando su articulado para encontrar en él unos preceptos legislativos y otros administrativos- pusiese en tela de juicio la misma facultad que el Jefe del Estado dijo ejercer, podría también, frente a un decreto reglamentario, discutir si sus normas, pese al encabezamiento, tendrían sustancialmente naturaleza legislativa y, por tanto, admitir demandas contra ellos y entrar a conocer sobre su constitucionalidad, desplazando al Consejo de Estado, con lo cual se desencajaría el sistema previsto en la Carta sobre el control de constitucionalidad y la distribución de competencias que el Ordenamiento Fundamental, directamente, ha efectuado.

Por ello, debe reiterarse:

“Así, pues, corresponderá en esta oportunidad, proferir pronunciamiento de inexecuibilidad en relación con el Decreto 110 de 1999, no sin antes señalar que la práctica de invocar diversas fuentes formales y materiales para sustentar la expedición del decreto, evidencia falencias de técnica jurídica, que inciden en la efectividad de su control de constitucionalidad”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-845 del 27 de octubre de 1999. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

Así, en el caso presente, si el Presidente de la República se fundó en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 para expedir el Decreto 1065 de 1999, creyó actuar como legislador

extraordinario, investido de facultades de la misma índole conferidas por el Congreso, y mal podría pensarse que, declaradas inexecutable aquéllas, pudiese conservar su validez el estatuto en cuanto a artículos que, sin fundamento, la Corte llegase a considerar que tuvieron origen, no en las facultades extraordinarias sino en otras, respecto de las cuales no hay mención en el Decreto examinado. La Corte, entonces, resignaría su propia competencia de control, con olvido del texto del artículo 241, numeral 5, de la Constitución, que le atribuye la función de “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

Y además, en tal hipótesis, el ciudadano quedaría desamparado en cuanto al ejercicio de su derecho político de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40, numeral 6, C.P.), pues no sabría ante cuál corporación judicial acudir para impugnar actos que estima inconstitucionales cuando corresponden a la característica híbrida que en esta ocasión se predica del Decreto 1065 de 1999.

Por otro lado, tal forma de expedición de los decretos implicaría una posibilidad -no querida por la Constitución- de eludir el control de constitucionalidad, por el fácil camino de introducir la duda sobre la competencia de la Corte y del Consejo de Estado.

Es indiscutible, además, que el artículo 9 del Decreto 1065 de 1999 y los artículos 2, literal f); 8, inciso 3; 15; 20; 21 y 22 del Decreto 1064 del mismo año -que son los demandados y con los cuales se conforma la unidad normativa- hacen parte de un conjunto legislativo inescindible y establecen disposiciones que solamente el Congreso puede dictar, a menos que lo haga excepcionalmente el Presidente de la República, pero revestido en debida forma de facultades extraordinarias. En este caso no ha acontecido así, declarada inexecutable, como lo fue, la norma habilitante.

DECISION

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:

Decláranse INEXEQUIBLES en su totalidad, a partir de la fecha de su promulgación, los decretos leyes 1064 y 1065 de 1999.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTE MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-918/99

DECRETO HIBRIDO-Inexistencia/CAJA AGRARIA-Liquidación (Salvamento de voto)

Si el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, fue declarado inexecutable desde la fecha de promulgación de dicha ley, esa disposición nunca pudo operar como fuente de legitimidad para que el Gobierno dictara normas con fuerza de ley. La declaración de inexecutable de este precepto, no podría, de otro lado, cercenar la vigencia de otras fuentes válidas de competencia de los actos del Gobierno, menos todavía si ellas se derivan de normas legales ya declaradas executable por la misma Corte. Es evidente que la declaración retroactiva de inexecutable recaída sobre el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, le resta carácter híbrido al Decreto No 1065 de 1999, pues tanto la invocación que se hacía de dicha norma como las disposiciones que requerían de facultades extraordinarias para su expedición, a la fecha de esta sentencia ya habían dejado de pertenecer al ordenamiento jurídico. Si la Corte toma en serio su declaración retroactiva de inexecutable no puede, después de dictada la sentencia en la que se hizo este pronunciamiento, reconocerle al Decreto 1065 de 1999 un componente de decreto ley capaz de convertirlo en híbrido. De otro lado, no es lógico ni consistente con el mismo fallo citado, que declarada la executable del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, en el que se habilita al Gobierno para suprimir, disolver y liquidar entidades u organismos administrativos nacionales, bajo el entendido de que en estos casos se despliega una función administrativa ordinaria, venga ahora la Corte a declarar que este desarrollo normativo tiene fuerza de ley y excede por ello la competencia del mencionado órgano del Estado. De este modo, la Corte le ha conferido a su decisión de inexecutable un efecto tan dilatado y equivocado que ha anulado en la práctica la decisión de executable que se

adoptó en el mismo fallo. Sobra advertir que el decreto examinado, se apoya en las facultades atribuidas por la ley y que fueron encontradas exequibles por la Corte.

Referencia: Expediente D-2468 y D-2493

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, literal f); 8, inciso 3; 15; 20; 21 y 22 del Decreto 1064 de 1999 y contra el artículo 9 (parcial) del Decreto 1065 de 1999

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Con todo respeto, nos permitimos expresar sumariamente las razones que explican nuestra discrepancia con el fallo proferido. En primer término, nos remitimos a los argumentos expuestos en nuestro salvamento de voto, consignado a propósito de la sentencia C-702 de 1999. En segundo término, nos parecen equivocadas y en extremo formalistas las apreciaciones que formula la mayoría sobre los decretos en los que se invocan simultáneamente diversas fuentes de atribuciones, como acontece con el Decreto 1065 de 1999, referido a la liquidación de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A.

En efecto, si el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, fue declarado inexecutable desde la fecha de promulgación de dicha ley, esa disposición nunca pudo operar como fuente de legitimidad para que el Gobierno dictara normas con fuerza de ley. La declaración de inexecutable de este precepto, no podría, de otro lado, cercenar la vigencia de otras fuentes válidas de competencia de los actos del Gobierno, menos todavía si ellas se derivan de normas legales ya declaradas exequibles por la misma Corte.

No deja de ser peligrosa para el control de constitucionalidad la tesis eminentemente formalista que se acoge en la sentencia. El rango normativo de un decreto del Gobierno, está vinculado a criterios constitucionales ciertos y reales, y no puede depender de la calificación que decida asignarle el mismo ejecutivo. Esta extrema comodidad y genuflexión de la Corte con el Gobierno, no se compadece con el ejercicio de su función de guardián de la integridad y supremacía de la Carta. El eventual conflicto de competencia que en un momento dado pueda suscitarse entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, no es un argumento válido para hacer descansar la naturaleza de los decretos del Gobierno exclusivamente en lo que éste decida expresar sobre su fuente de competencia. Dada la distribución de competencias entre estas dos jurisdicciones, no es técnicamente descartable que el tema de la naturaleza jurídica de un determinado decreto del Gobierno llegue a ser objeto de controversia y de pronunciamientos disímiles. El criterio de la Corte elimina de raíz este problema, pero al costo de renunciar a la función de control de constitucionalidad, a la que arbitrariamente se la excluye de la definición sobre cuándo materialmente una específica actuación del Gobierno tiene o no rango de ley, asunto que se libra a la decisión del Gobierno o del Consejo de Estado.

La prevalencia del derecho sustancial (C.P. art., 228), corresponde a un principio que no deja de ser vinculante para la Corte Constitucional y que se traduce en muchas consecuencias de orden material en el control de constitucionalidad. La Corte parece ignorarlo. Por ello ha declarado inexecutable las normas relativas a la supresión y liquidación de la Caja Agraria,

pese a que ellas se expidieron con base en atribuciones administrativas halladas exequibles por la misma Corte. El mundo sacralizado de las formas se ha extendido hasta negar plausibilidad a medidas que fueron el fruto de facultades ajustadas a la Constitución y que correspondían a exigencias perentorias de la sociedad. Naturalmente resultaba más fácil apelar a un juicio formal para mantener una institución convertida en vena rota para el fisco, que aceptar la naturaleza administrativa del decreto con el fin de que fuera el Consejo de Estado el llamado a examinar su validez y a verificar el contexto real y las causas que explican su crisis, todo lo cual se manifestó en una notoria distorsión y divorcio de su propio objeto. El fallo de la Corte, por las repercusiones que tiene, que han debido ponderarse, dificulta y encarece aún más el necesario proceso social de suprimir y liquidar las entidades que por su ineficiencia y costos sociales excesivos e injustificados, no sirven a la causa del Estado social de Derecho, correctamente entendida y aplicada.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado