

C-919-99

Sentencia C-919/99

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA/CARBOCOL

Referencia: Expedientes Nos. D-2498 y D-2518 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra algunas disposiciones de los decretos 1139/99 y 1064/99

Demandantes: Gustavo Adolfo Bogotá Treffrys y Gloria Teresa Cifuentes de Huertas

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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, los ciudadanos GUSTAVO ADOLFO BOGOTA TREFFRYS y GLORIA TERESA CIFUENTES DE HUERTAS, demandaron el primero de los nombrados los artículos 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del decreto 1139 de 1999 “Por el cual se dispone la escisión de Carbocol” y el artículo 15 del decreto 1064 del mismo año “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”, y la segunda impugna los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del decreto 1139 de 1999

Dada la identidad de la mayoría de las disposiciones acusadas, la Sala Plena de esta corporación decidió acumular las demandas, las cuales se resolverán conjuntamente, en la

presente sentencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

Dada la extensión de los ordenamientos acusados parcialmente, y la decisión que habrá de adoptar esta corporación, solamente se transcribirán los apartes pertinentes relacionados con la facultad que se invoca para la expedición de los mismos.

“DECRETO 1139 DE 1999

(JUNIO 29)

“Por el cual se dispone la escisión de Carbocol”

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 2 de la ley 489 de 1998

D E C R E T A :

(.....)”

“DECRETO 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

D E C R E T A :

(.....)”

III. LAS DEMANDAS

El ciudadano Gustavo Adolfo Bogotá Treffrys considera que las normas acusadas del decreto 1139 de 1999, viola los siguientes artículos de la Constitución:

- El artículo 209 por que “la función administrativa y los fines del Estado dejan de estar al servicio de los intereses generales para quedar al servicio de los intereses particulares, a través de la creación de una nueva empresa, como lo establece el artículo 7 del decreto acusado, denominada ‘Cerrejón Zona Norte S.A.’, cuya composición accionaria final será del 100% del capital del sector privado. Como resultado de lo anterior, se desconocen algunos de los principios de la función administrativa al evitar el desarrollo fundamentado en la igualdad, eficacia, economía e imparcialidad, debido principalmente a la dualidad que se presenta con relación a la meta del Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 de enajenar el interés estatal en el Cerrejón Zona Norte, y a su vez continuar con la participación en el desarrollo de otros proyectos carboníferos con la nueva sociedad, desvirtuando así los motivos que se han tenido en los últimos años para la venta de Carbocol.” En consecuencia, considera que si el objetivo de la nueva empresa es la participación en el desarrollo de productos carboníferos, se violan también los principios establecidos en los artículos 3 y 4 de la ley 489 de 1998.

- El artículo 333 por violar la libertad económica empresarial y fomentar el monopolio del Estado, ya que la actividad económica y la iniciativa privada se verían menoscabadas en el desarrollo de la libertad empresarial para ejercer la actividad minera del carbón, por el monopolio que se fomenta con la nueva empresa, extralimitando el Gobierno los límites del bien común con respecto a la industria carbonífera. Si bien la empresa tiene una función social que implica obligaciones “éstas serían mayormente onerosas y habría mayor riesgo de

incumplimiento por parte del resto del sector privado por encontrarse en desventaja frente al gobierno que tendría ventajas comparativas en el mercado por la disponibilidad de los recursos carboníferos y cualquier recurso de capital adicional para invertir.”

- El artículo 334 también resulta infringido al crearse la nueva empresa, por cuanto se le otorga un objeto social ampliado “por la participación en otros proyectos carboníferos, política reiterativamente prohibida por el CONPES y el CONFIS a la empresa Carbocol S.A. y demás empresas estatales. Entonces, al crearse la nueva sociedad Cerrejón Norte S.A. y no hacer la venta directa de Carbocol S.A. que está posicionada en el mercado mundial con su reconocida trayectoria de aproximadamente veinticinco años en el negocio, se hace evidente la pérdida no justificada de los beneficios que reportaría el valor de un activo tangible como es el good will de la empresa”.

También se estaría violando el artículo 54-a de la ley 489/98 debido a la duplicidad de funciones que surgen con la nueva empresa las cuales compiten abiertamente, en cuanto al fomento e industrialización del carbón, con las asignadas por el decreto 1679 de 1997 a Minercol Ltda, que tiene a su cargo la administración de los recursos mineros y carboníferos de propiedad de la nación y promover su industrialización.”

- El artículo 336 porque con la creación de la nueva empresa sin existir una finalidad de interés público o social, se fomenta el monopolio estatal del negocio del carbón con un objeto ampliado para participar en explotaciones mineras carboníferas fuera del aporte minero 389, en detrimento de la libre competencia con el sector privado por cuanto las reservas probadas de este complejo carbonífero son del orden de 3.000 millones de toneladas, con las que podría pasar de atender el 70% al 100% de las exportaciones nacionales durante los próximos 50 años, situación en la que podría generarse una tenencia recesiva de precios a la baja que conduciría al fenómeno del ‘dumping’ en el mercado internacional lo que implica que nuestro producto no llegaría por la sobre oferta a cubrir siquiera los costos de producción.”

- En cuanto al artículo 15 del decreto 1064/99 considera el actor que infringe los artículos 25, 53, 54, 55, 125, 150-10, 336-8, al igual que el artículo 52 parágrafo 1 de la ley 489/98, porque al desaparecer Carbocol se le violaron a los trabajadores de esta empresa su derecho al trabajo, los principios mínimos fundamentales de los trabajadores, la obligación del Estado

de propiciar la ubicación laboral de los trabajadores que quedaron cesantes.

2. La ciudadana Gloria Teresa Cifuentes de Huertas considera que las disposiciones acusadas del decreto 1139 de 1999 infringe, en primer lugar, el principio de confianza legítima de los ciudadanos pues el Gobierno conocía el interés del sindicato de trabajadores de Carbocol de comprar acciones en caso de que se privatizara la empresa, sin embargo el Gobierno “creó una nueva sociedad denominada Cerrejón Zona Norte S.A. “con el objeto de negarle a los trabajadores la posibilidad de adquirir acciones, con abierta violación del artículo 60 de la Constitución.”

- El proceso de reestructuración en Carbocol S.A. desconoce el material humano que incorpora la decisión de escindir. No tiene en cuenta los derechos que convencionalmente ostentan algunos de los trabajadores y sin más miramientos, ordena la cancelación de los contratos de trabajo. Al no disponer habilitación de cargos o sustitución patronal con el traslado de funciones que pasan bien sea a Minercol o a la nueva empresa, se viola el principio social inherente a la función que cumple el Estado de derecho.”

- El artículo 6 del decreto parcialmente acusado ordena la cancelación de los contratos de trabajo de aquellos trabajadores de CARBOCOL que no se necesiten y ordena pagar las indemnizaciones previstas en la convención colectiva, modificando con ello la misma convención que prevé una acción de reintegro para los trabajadores de la empresa que hayan cumplido más de 10 años de servicio. La Convención tiene fuerza vinculante entre las partes y por ello no puede ser modificada por un acto de naturaleza general, como es la ley.

- Se viola el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución porque la ley de facultades autorizó al Gobierno para fusionar, escindir o disolver “y en ningún momento se ordena reducir plantas de personal o cancelar contratos de trabajo y crear nuevas empresas. El decreto acusado optó por la escisión que no comprende la reducción de planta de personal porque no suprime funciones, simplemente las transfiere, razón por la cual excedió el uso de las facultades en razón a que ordena la cancelación de contratos de trabajo.”

IV. INTERVENCIONES

1. El ciudadano HERNANDO HERRERA VERGARA, actuando en nombre propio, interviene para impugnar las demandas presentadas. Son estos los argumentos que expone:

- No se infringe el artículo 209 de la Constitución por que el decreto 1139/99 no creó una nueva empresa denominada Cerrejón Zona Norte S.A. Allí se dispuso la escisión de Carbocol “por ministerio de la ley”, de conformidad con el artículo 3 del mismo ordenamiento, y se transfieren derechos y obligaciones a Cerrejón Zona Norte S.A.

- La transferencia a Minercol del aporte minero y de los derechos respecto de la reserva de terrenos baldíos no afecta el derecho a continuar la explotación de la mina y el uso de dichos terrenos que tenía Carbocol, de acuerdo con el parágrafo 1 del mismo artículo acusado, el cual corresponde a Cerrejón Zona Norte S.A. y a las entidades con las cuales Carbocol habría celebrado contratos para tal efecto.

- En los artículos 4 y 5 del mismo decreto se establece la participación en el capital de Cerrejón Zona Norte y el procedimiento de escisión, “por lo cual no se vislumbra la creación de una nueva empresa como se asevera en la demanda, ya que el ejercicio de las facultades otorgadas no persigue objetivos esencialmente distintos de aquellos originalmente determinados por el legislador para la entidad o entidades respectivas. En consecuencia no existe la violación aludida en la demanda.

- Tampoco se viola el artículo 333 de la Constitución pues “es claro que la libre competencia económica es un derecho de todos, sin que ello signifique que el Estado no pueda transferir sus derechos y obligaciones en la forma prevista en las disposiciones legales, razón por la cual el cargo formulado carece de fundamento dentro del correspondiente examen de constitucionalidad ya que además el actor no individualiza, como debió hacerlo los preceptos acusados a efecto de señalar las razones por las cuales cada unas de las respectivas normas viola las disposiciones constitucionales que allí se citan.”

- En cuanto a la violación de los artículos 334 y 336 de la Constitución, considera el interviniente que en los cargos formulados son de conveniencia mas no de constitucionalidad, razón por la que deben desecharse.”

- Sobre la acusación contra el artículo 15 del decreto 1064/99 considera el interviniente que tampoco le asiste razón al actor, pues de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y

125 de la Constitución, el retiro de los servidores públicos se realiza por las causales fijadas en la Constitución y en la ley, “comprendiendo dentro de ellas la posibilidad e terminar los contratos de trabajo, en razón de la liquidación o clausura definitiva de las entidades descentralizadas del orden nacional.” La relativa estabilidad de los trabajadores, no puede confundirse con la inamovilidad cuando se produce la disolución de la empresa..... La terminación de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales por efecto de la liquidación de la entidad constituye justa causa para dar por finalizada la relación laboral, a fin de poder hacer efectiva la facultad constitucional, que en los preceptos mencionados tiene el Congreso de la República como legislador ordinario y el Presidente como legislador extraordinario para suprimir entidades descentralizadas del orden nacional y establecer en dichos casos causales de terminación legal de los referidos contratos (art. 150-7 y 189-15 CP). De ahí que resulte evidente que. Al suprimirse el cargo o la desvinculación del servidor público en virtud de la escisión, desaparecen las funciones ejercidas, operándose la causal justificativa de terminación unilateral, originada en esa circunstancia.”

- En cuanto a la demanda contra el artículo 6, considera el interviniente que “el Presidente e la República sí está facultado para fijar un régimen de indemnizaciones, respecto de aquellos trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados en la carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo o se les terminen sus contratos de trabajo, como consecuencia de la reestructuración de la respectiva entidad, sin que ello vulnere el ordenamiento jurídico.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1910, recibido el 11 de octubre de 1999, solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de los decretos materia de acusación. Son estos los argumentos que expone para llegar a esa conclusión:

- Los decretos 1139 y 1064 de 1999, fueron expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1 del artículo 120 de la ley 489 de 1998, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-702 de 1999.

- Según lo dispuesto en el citado fallo la declaración de inexecutable de la norma habilitante produce efectos a partir de la fecha de promulgación de la citada ley.

- “Frente a esta situación, podría pensarse que la inexecutable de la norma de facultades no hace necesario pronunciamiento de fondo al respecto, puesto que se presentaría el fenómeno de la sustracción de materia que inhibiría a la Corte para ejercer el control constitucional sobre las disposiciones sometidas a su examen. Sin embargo, es menester que en relación con los decretos que se analizan, la Corte, sin entrar en un análisis de fondo y de forma -del cual está relevada, por obvias razones-, declare, por medio de sentencia que hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la inexecutable, no sólo de las normas acusadas sino de la integridad de los mencionados ordenamientos legales, toda vez que la sentencia C-702/99 no extendió sus efectos sobre tales ordenamientos legales y el artículo 6 del decreto 2067 de 1991 permite integrar la unidad normativa, para que la decisión que se adopte sea congruente.”

- Finalmente, agrega que “el fallo que se emita debe surtir efectos desde la fecha de notificación de la sentencia que declaró inexecutable el artículo 120 de la ley 489/98, porque de lo contrario se estaría permitiendo que la norma habilitante continúe produciendo efectos jurídicos, no obstante su inconstitucionalidad. Además, de no hacerse esta declaración, se estaría desconociendo que en la sentencia C-702/99, se estableció que la inconstitucionalidad del artículo 120 produce efectos desde la promulgación de la ley 489 de 1998.”

- Igualmente, dice, “el pronunciamiento de la Corte es indispensable, si se admite que en el interregno existente entre la expedición de los decretos impugnados y la declaratoria de inexecutable del artículo 120 de la ley 489/98, los ordenamientos legales acusados pudieron haber surtido efectos jurídicos. Conviene precisar que el presente asunto guarda similitud con la situación presentada con la inconstitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción, respecto a la cual la jurisprudencia ha sostenido la inconstitucionalidad por consecuencia que consiste en que en los eventos que se ha decidido la inexecutable de los decretos declaratorios, los decretos expedidos bajo su amparo, siguen la misma suerte y así lo debe declarar la Corte.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para decidir sobre la constitucionalidad de los

decretos extraordinarios parcialmente acusados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 del estatuto supremo.

2. Inexequibilidad consecuencial del decreto 1139/99 parcialmente acusado

El decreto 1139 de 1999 “Por el cual se dispone la escisión de Carbocol”, materia de acusación parcial, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso en el artículo 120 numeral 2 de la ley 489 de 1998.

Esta corporación en sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 declaró inexequible el citado artículo 120 de la ley 489 de 1998, desde la fecha de promulgación de la misma ley, hecho que tuvo ocurrencia el 29 de diciembre de 1998 con su inserción en el Diario oficial No. 43458.

Si ha desaparecido la fuente que sirvió de fundamento para expedir los decretos aquí acusados, es decir, la norma que autorizaba al Presidente de la República para legislar en forma extraordinaria sobre determinados asuntos, los ordenamientos dictados en desarrollo de tal habilitación deben correr igual suerte y, por consiguiente, ser retirados del ordenamiento positivo, con los mismos efectos declarados en el fallo precitado. Es ésta una inconstitucionalidad consecuencial o, como la ha calificado la Corte, una “inconstitucionalidad por consecuencia”.¹

Así las cosas, se procederá a declarar la inexequibilidad del decreto objeto de impugnación, en su integridad, pues aunque fue demandado en forma parcial las demás disposiciones que lo conforman también están afectadas por el mismo vicio. Esta decisión, como ya se ha anotado, producirá efectos a partir de la promulgación, es decir, del 29 de junio de 1999, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial No. 43625

3. Cosa juzgada

En lo que respecta al decreto 1064 de 1999 “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”, que también es objeto de acusación parcial en este proceso, la Corte ya emitió pronunciamiento sobre él en la sentencia C-918 de noviembre 18 de 1999, declarándolo inexequible en su integridad, a

partir de la fecha de su promulgación, hecho que tuvo ocurrencia el 26 de junio de 1999 con su inserción en el Diario oficial No. 43615. Ante esta circunstancia sólo procede ordenar estarse a lo allí resuelto, pues ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

VII. 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,

R E S U E L V E :

Primero: Declarar INEXEQUIBLE el decreto 1139 de 1999, a partir de la fecha de su promulgación.

Segundo: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-918 de noviembre 18 de 1999, en la que se declaró inexecutable, a partir de su promulgación, el decreto 1064/99.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-919/99

Referencia: Expediente D-2498 Y D-2518 (acumulados)

Acción de inconstitucionalidad contra algunas disposiciones de los Decretos-Ley 1064 y 1139 de 1999

Demandantes: Gustavo Adolfo Bogotá Treffrys y Gloria Teresa Cifuentes

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Teniendo en cuenta que los suscritos magistrados salvamos nuestro voto respecto de la decisión adoptada mediante la Sentencia C-702 de 1999, que decidió declarar inexecutable el artículo 120 de la ley 489 de 1999, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las

cuales nos remitimos, en el presente caso nos permitimos aclarar el voto en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada, hemos compartido la decisión aquí adoptada.

Fecha ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Sents. C-488/95, C127, C 130 y C-135 todas de 1997