

C-922-99

Sentencia C-922/99

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-2542

Actor: Benjamín Ochoa Moreno

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, 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 trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Benjamín Ochoa Moreno demanda parcialmente el artículo 14, literal c) del decreto 1064 de 1999. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición anunciada, y se subraya el aparte expresamente acusado por el demandante:

“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 sus facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 numeral 3º de la Ley 489 de 1998

DECRETA

“Artículo 14. Funciones.- Obligaciones que asume el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional. El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional asumirá los siguientes pagos:

a) El nivel de las pensiones causadas y reconocidas;

b) El de las pensiones cuyos requisitos están satisfechos y reconozcan con posterioridad a la fecha de disolución;

c) El de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, cuando previo cumplimiento el requisito de la edad la pensión les sea reconocida, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna administración de pensiones.”

III. LA DEMANDA.

Para el demandante, la expresión “siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna administración de pensiones” contenida en el literal c) del artículo 14 del decreto 1064 de 1999, es una afirmación claramente inconstitucional por ser contraria a los artículos 11 y 49 de la Carta. En efecto, el demandante considera infortunado que la norma atacada, condicione el reconocimiento de la pensión de jubilación de los extrabajadores de entidades públicas en las que se haya ordenado la liquidación, al hecho de que “no se encuentren afiliados a ninguna administración de pensiones”, porque tal circunstancia a su juicio, sitúa a los destinatarios de la norma desde el momento del despido hasta el momento en que se les reconozca la pensión, ante la siguiente disyuntiva: abstenerse de vincularse como trabajadores dependientes para poder acceder a la pensión, o perder su pensión ya causada, si por necesidad económica se ven obligados a laborar como trabajadores dependientes.

Como se ve, en el primer caso la norma bajo examen viola en opinión del actor, “el derecho al trabajo”, y en el segundo, el derecho irrenunciable a la seguridad social en pensiones. Por esta razón, considera que la expresión acusada es abiertamente contraria al derecho a la vida (art. 11 C.P.) y al derecho a la salud (art. 49), al imponer al trabajador despedido que se encuentra en vía de pensionarse, la prohibición de afiliarse al sistema de seguridad social en pensiones, lo cual conlleva indirectamente la prohibición de vincularse al sistema de seguridad social en salud - régimen contributivo -, debido a la integridad que caracteriza al sistema general.

Así mismo, considera el accionante que la expresión demandada vulnera los artículos 58 y 53 de la Carta, porque la condición que consagra para acceder a la pensión, es contraria al principio o a la teoría de los derechos adquiridos, teniendo en cuenta que la pensión se causa por haber cumplido el tiempo de servicio señalado en la disposición legal o convencional y la edad, que es apenas un requisito de exigibilidad. Además, también vulnera la expresión demandada el derecho a la igualdad, en la medida en que genera una diferencia injustificada entre unos trabajadores y otros, ya que ninguna disposición del sector público o privado establece prescripción alguna que prohíba la afiliación al sistema general de pensiones, ni que haga alusión a la pérdida de los derechos pensionales.

Por último, el demandante sostiene que al crear la norma acusada una causal de pérdida del derecho a la pensión y una prohibición de afiliación al sistema de seguridad social en pensiones, la disposición viola el artículo 150-10 inciso 3º de la Carta. En efecto, es claro que el Presidente de la República excedió las facultades otorgadas por el artículo 120, numeral 3º de la ley 489 de 1998, ya que transgredió la limitación que se le fijó en el párrafo 3º del mismo artículo, teniendo en cuenta que lo que se realizó concretamente con la disposición acusada fue precisamente una modificación al Código de la Seguridad Social Integral (Ley

100 de 1993). Por consiguiente solicita que se declare inconstitucional la expresión demandada en esta oportunidad.

IV- INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Manuel Avila Olarte, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma demandada. En efecto, inicia su participación señalando que para el demandante la expresión acusada vulnera los artículos 11, 25, 48, 49 y 53 de la Constitución Política, toda vez que obliga a los destinatarios de la norma a abstenerse de vincularse como trabajadores dependientes para poder accederse a la pensión o los induce a perder su pensión ya causada, si se ven obligados a laborar como trabajadores dependientes, violándose de esa manera, el derecho al trabajo y a la seguridad social, respectivamente. Además, precisa que para el demandante el artículo acusado viola el derecho adquirido de los destinatarios a disfrutar de su pensión y el principio constitucional de la igualdad, en la medida en que ninguna disposición del sector público o privado establece prescripción alguna que prohíba afiliarse al sistema general de pensiones, ni que disponga la pérdida de la misma, cuando exista la mencionada afiliación. Por último, reconoce que para el demandante la expresión acusada viola el artículo 150-10 constitucional en la medida en que modifica la ley 100 de 1993, Código de la Seguridad Social, al establecer una causal de pérdida del derecho pensional y una prohibición de afiliación al mencionado sistema.

Ahora bien, al respecto el interviniente sostiene que frente a los cargos enunciados, se presenta lo que la Corte Constitucional ha denominado “proposición jurídica inexistente”, es decir que la demanda cuestiona un contenido normativo que en la disposición acusada no existe. En efecto, según indica, el objeto del literal c) señalado es el de que el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional sea quien asuma el pago de las pensiones de las personas que a la fecha de la liquidación de las entidades públicas respectivas, hayan cumplido el tiempo de servicios, pero no tengan la edad para acceder al derecho pensional, de acuerdo con lo previsto en la ley, y no estén cotizando a ninguna otra administradora.

Este último requisito, que aparece como demandado, se explica en la medida en que si la persona cuando cumple el requisito de la edad, se encuentra afiliada a alguna administradora de pensiones y le viene cotizando a ésta como dependiente o independiente, será la administradora de pensiones la que pague la obligación respectiva, y la entidad donde cumplió los requisitos deberá trasladar un bono pensional o cuota parte de bono pensional o asumir la cuota parte pensional respectiva. Así, si el destinatario de la norma se afilia nuevamente a una entidad administradora de pensiones, cuando tiene el requisito del tiempo de servicios pero no la edad para acceder al derecho pensional, los recursos correspondientes deben ser trasladados a ésta última, a través de un bono pensional o cuota parte de bono pensional o de una cuota parte pensional para que, cuando se cumpla el requisito de la edad, pueda pagar el derecho pensional del cual es acreedor el afiliado.

En tales términos, en uno u otro evento, el derecho pensional se encuentra plenamente garantizado. Lo único que pretende definir la norma es en qué casos compete directamente al Fondo, realizar el pago. La disposición acusada, contrario a lo que opina el demandante, no

impide entonces, que con posterioridad a la fecha de liquidación respectiva, el extrabajador pueda nuevamente vincularse laboralmente a otra entidad diferente y, en consecuencia, afiliarse a una administradora de pensiones diferentes de la que se encontraba vinculado a la fecha de la liquidación. Por estas razones, para el interviniente, la disposición demandada no vulnera ninguno de los textos Constitucionales invocados por el actor.

Es más, como conclusión, el interviniente pone de presente que con la expedición de la sentencia C-702 de 1999, y la consiguiente declaratoria de inexecutable del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, con efectos retroactivos desde su promulgación, lo procedente es que la Corte emita en este caso un fallo inhibitorio, "en relación con los cargos formulados por el demandante", los cuales, una vez proferida la sentencia en mención y dada la declaratoria de inexecutable citada, resultan irrelevantes, a juicio del Ministerio de Hacienda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, en su concepto de rigor, solicita a esta Corporación declarar inconstitucional el decreto 1064 de 1999, a partir de la fecha de su publicación.

Adicionalmente, en opinión del Procurador, como la Corte Constitucional en virtud de lo preceptuado en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 puede determinar los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control de constitucionalidad, en criterio de este Despacho el Decreto 1064 de 1999 debe ser declarado inconstitucional a partir de la fecha de su publicación -junio 26 de 1999 fecha en la cual empezó a regir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 ibídem. Esto debido a que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, fue retirado del ordenamiento a partir de la fecha de promulgación de la mencionada Ley, es decir, desde el 26 de diciembre de 1998; por lo tanto, si el precepto que concedió al Presidente de la República las facultades extraordinarias con base en las cuales profirió el Decreto 1064 de 1999 fue retirado del Ordenamiento desde la fecha de promulgación de la Ley que lo contiene, los decretos leyes expedidos con fundamento en dichas facultades no pueden producir efecto alguno.

Por todo lo anterior la Vista Fiscal solicita que esta Corporación se pronuncie declarando inconstitucional el Decreto 1064 de 1999, a partir de la fecha de su publicación.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 5º de la Carta, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del aparte acusado del literal c) del artículo 14 del Decreto 1064 de 1999, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una expresión normativa que hace parte de un decreto expedido en uso de facultades extraordinarias.

Del decreto 1064 de 1999, la inexecutable del artículo 120 de la Ley 489 de 1998 y la cosa juzgada constitucional.

2. La norma parcialmente acusada hace parte del decreto 1064 de 1999, el cual fue expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998. Ahora bien, como acertadamente lo recuerda la Vista Fiscal, la sentencia C-702 de 1999, MP Fabio Morón Díaz, declaró inconstitucional el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, a partir de su fecha de promulgación. Al respecto, la sentencia C-702 de 1999 señaló en su oportunidad, lo siguiente:

“Por ello, la Corte Constitucional lo declara inexecutable a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998, por cuanto la Corte encuentra que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder, para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 157 y, por tanto, en este caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca.

Al adoptar esta decisión, la Corte Constitucional se inspira además, en el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno y, en el entendido de que al declararse la inexecutable, en este caso desaparece la norma del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su promulgación y, por tanto, no puede producir efecto alguno (subrayas no originales).”

Lo anterior significa que la norma que servía de sustento para la expedición de la disposición acusada, a saber el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, resultó inconstitucional desde su promulgación. Por lo tanto, el literal c) del artículo 14 del decreto 1064 de 1999, parcialmente acusado en esta ocasión, debe necesariamente seguir la misma suerte de la norma que lo fundamentaba, teniendo en cuenta que se ha consolidado respecto de la disposición acusada una “inconstitucionalidad por consecuencia”¹, esto es, la pérdida de todo sustento constitucional de los decretos con fuerza de ley, cuando ha sido declarada inexecutable la norma que permitía al Gobierno ejercer competencias legislativas, ya sea por vía de facultades extraordinarias (CP art. 150 ord. 10), ya sea durante los estados de excepción (CP arts 212 a 215).

3. Ahora bien, en la Sentencia C-918/992 esta Corte se pronunció ampliamente sobre el decreto 1064 de 1999. En esa oportunidad, esta Corporación señaló lo siguiente:

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 No 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 de 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.(...)”

Igualmente, en la parte resolutive de la sentencia en mención, fueron declarados inexecutable en su totalidad, a partir de la fecha de su promulgación, los decretos leyes 1064 y 1065 de 1999.

4- En virtud de las anteriores reflexiones es claro que ya existe un pronunciamiento definido de esta Corporación sobre el decreto 1064 de 1999 que nos ocupa nuevamente en esta ocasión, por consiguiente, hay cosa juzgada frente a la totalidad del decreto en mención, razón por la cual, resulta clara la inutilidad de entrar a analizar si el contenido material de las disposiciones en comento se aviene o no a la Constitución. En ese orden de ideas, esta Corporación deberá en esta oportunidad reconociendo la existencia de la cosa juzgada constitucional antes enunciada, estarse necesariamente a lo resuelto en la sentencia C-918 de 1999.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Estar a lo resuelto en la sentencia C-918 de 1999 que declaró INEXEQUIBLE el decreto 1064 de 1999, a partir de la fecha de su promulgación.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretario General

1 Ver, entre otras, las sentencias C-488 de 1995, C-127 de 1997, C-130 de 1997 y C-135 de 1997.

2 Corte Constitucional, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.