

C-951-99

Sentencia C-951/99

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA/FONDO NACIONAL DEL AHORRO

Sala Plena

Referencia: Expediente D-2503

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 6 y 13 del decreto número 1132 de 1999, "Por el cual se reestructura el Fondo Nacional de Ahorro".

Demandantes: Jairo Enrique Espinel Sánchez y otros.

Magistrado ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1º) de diciembre 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 Jairo Enrique Espinel Sánchez, Rubén Darío Daza Alvarado, Esperanza Muñoz Oviedo, Diana Cecilia Gómez Cely, Luis Alfonso Toro Echeverry, Cesar Arturo Herrera Avila, Myriam Barriga Quintero y Abdón Armando Rodríguez Herrera, demandaron la inconstitucionalidad de los artículos 2, 6 y 13 del decreto 1132 de 1999, "Por el cual se reestructura el Fondo Nacional de Ahorro".

Por auto del 5 de septiembre de 1999, el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda, ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Económico y al Director del Fondo Nacional de Ahorro. También se decretó la práctica de pruebas.

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43624, del 29 de junio de 1999.

Decreto Número 1132 de 1999

(junio 29)

“Por el cual se reestructura el Fondo Nacional de Ahorro”.

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

“DECRETA:

“Artículo 2o. Objeto. El objeto exclusivo del Fondo será la administración de las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales de conformidad con este decreto.

“En consecuencia a partir de la vigencia del presente decreto, el Fondo no podrá captar recursos del público, vincular afiliados del sector privado, ni recibir ahorro voluntario.

“El Fondo adoptará dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de este decreto, un programa de desmonte de las actividades que actualmente desarrolla y que no están incluidas en su objeto exclusivo, el cual será sometido a la aprobación de la Superintendencia Bancaria. Dicho plan de desmonte deberá desarrollarse en un plazo máximo de un año.”

“Artículo 6º. Administración de las cesantías. Con las cesantías que se entreguen al Fondo Nacional de Ahorro a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, se constituirá un

Fondo de Cesantías que será administrado por el Fondo Nacional de Ahorro.

“El Fondo de Cesantías que administre el Fondo Nacional de Ahorro se sujetará al régimen de inversiones y a las limitaciones previstas para los Fondos de Cesantías por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

“El Fondo tendrá derecho a cobrar por la administración un porcentaje equivalente al que pueden cobrar las sociedades administradoras de cesantías.”

“Artículo 13. Rentabilidad de los Fondos de Cesantías. Los rendimientos obtenidos en las inversiones del Fondo de Cesantías, descontada la comisión del Fondo, serán abonados en la parte proporcional que corresponda a la cuenta individual de cada afiliado. Lo anterior sin perjuicio de que en el evento que la rentabilidad sea inferior a las sumas a las que se refieren los dos artículos anteriores, el Fondo abone la diferencia.”

III. LA DEMANDA.

Manifiestan los demandantes que los artículos transcritos violan numerosos preceptos de la Constitución, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales. Se resumirán los principales cargos de la demanda, en razón de su extensión.

- Violación del artículo 150, numeral 10, de la Constitución. Esta violación se produce en razón de que para que se otorguen las facultades extraordinarias, éstas deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno y ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Sin embargo, estos trámites no se cumplieron.

Al respecto, advierten los demandantes que para la época en que presentaron su demanda, ya cursaba un proceso en la Corte sobre este punto.

Consideran inexplicable que mediante el uso de facultades extraordinarias, se ignore todo el trámite que, en su oportunidad, surtió la ley 432 de 1998, por la cual se reorganizó el Fondo Nacional de Ahorro. Recuerdan que esta ley fue objeto de examen constitucional en la Corte Constitucional, y fue declarada su exequibilidad, en la sentencia C-625 de 1998.

- Violación de los límites expresados en el artículo 120 de la ley 120 de 1998. El artículo 120

trazó unos límites al Gobierno para el desarrollo de las facultades concedidas. Dentro de tales límites se encuentra que las facultades se deben ejercer con el propósito de racionalizar el aparato estatal, garantizar su eficiencia y eficacia y reducir el gasto público. Los demandantes consideran que estos propósitos, para el Fondo, se cumplieron con la expedición de la ley 432 de 1998. Consideran que no se logra con que el decreto excluya al Fondo de administrar las cesantías de los trabajadores del sector privado. Dicen que no hay que olvidar que el Fondo fue objeto de un reconocimiento especial en 1998, por el Departamento Administrativo de la Función Pública, como entidad modelo.

Los demandantes explican, sobre temas concretos, la forma como el Fondo ha desarrollado los principios de eficiencia y eficacia, a partir de la expedición de la ley 432. Señalan que se logró reducir el tiempo de pago de cesantías de 51.5 días en 1995, a 10 días en 1998. En cuanto al desembolso del crédito, éste pasó de 319 días en 1995 (180 del afiliado y 139 del Fondo), a 180 días, de los cuales, 30, los utiliza el Fondo.

Los demandantes explican, apoyados con cuadros, que con la expedición de la ley 432 se han cumplido los propósitos del Fondo, en forma eficaz y eficiente.

Sobre la otra condición que se imponía al Gobierno para utilizar las facultades extraordinarias: la reducción del gasto público, señalan los demandantes que el Fondo nunca ha sido objeto de transferencias de recursos del presupuesto nacional, diferentes a las cesantías de sus afiliados. El patrimonio del Fondo se ha construido por las siguientes razones: el bajo rendimiento que antes de la ley 432 se reconocía a sus afiliados; por sus inversiones; y, por la recuperación de la cartera hipotecaria. Además, la entidad funciona con escaso número de trabajadores, 300 servidores.

En consecuencia, en cuanto a esta entidad, no había que reducir gasto público. Por el contrario, con la expedición del decreto 1132, el Gobierno tendrá que acudir a recursos del presupuesto nacional para financiar la vivienda de los más pobres, pues éstos eran antes atendidos por el Fondo.

- Violación de la limitación contenida en el parágrafo 3 del artículo 120 de la ley 489. Esta limitación señala que el Gobierno no podrá modificar Códigos, sin embargo, el decreto modifica el Código Sustantivo del Trabajo, arts. 249 y siguientes, que, a su vez, habían sido modificados por las leyes 50 de 1990 y 432 de 1998.

- Violación de la limitación contemplada en el párrafo 5 del mismo artículo 120. Esta violación se presenta porque el decreto 1132 creó una nueva entidad, que persigue objetivos esencialmente distintos a los que son de la esencia del Fondo. Estos objetivos son ajenos a los trazados en ley 432, y que en la sentencia C-625 de 1998, la Corte ubicó vinculados con los fines que busca la Constitución en los artículos 51, 67 y 68, sobre vivienda y educación. Con la expedición del decreto 1132 se violan, en consecuencia estos artículos constitucionales. En efecto, el Fondo era la única entidad del Estado que otorgaba créditos hipotecarios en condiciones favorables, privilegiando a los afiliados más vulnerables, es decir, a los que ganan menos de 4 salarios mínimos.

Dicen los actores que lo que no logró en la Corte Constitucional el demandante en el proceso que culminó con la sentencia mencionada, se dio con la expedición del decreto 1132 de 1999.

- Violación del Preámbulo de la Carta y sus artículos 55, 25, 53, 58 y 83. Explican los actores que la violación se presenta porque por medio de la expedición de un decreto en uso de facultades extraordinarias, el Ejecutivo desconoció que la ley 432 de 1998 fue el producto de una concertación a la que había llegado el Gobierno con las Centrales Obreras, lo que constituía, en este aspecto, una solución pacífica de los conflictos. Recuerdan que en su oportunidad, se firmó un acta de compromiso con los representantes de los trabajadores.

Señalan que siendo los recursos del Fondo de naturaleza parafiscal, no podía el Gobierno adoptar decisiones unilaterales sobre los mismos. Al hacerlo, se violan los derechos inherentes a la dignidad humana y se desconocen los derechos de los trabajadores, derechos adquiridos, en esta materia, desde el año de 1968, cuando se creó el Fondo.

- Violación del artículo 13 de la Constitución. La desigualdad se da en razón de que al Fondo sólo se le permite administrar las cesantías de los servidores públicos, mientras que los demás fondos privados administran las cesantías de los empleados públicos y privados.

Además, se establece una clara discriminación en cuanto a la rentabilidad de las cesantías de los empleados y trabajadores que se entreguen al Fondo antes y después del 29 de junio de 1999. Las condiciones son distintas para las que ingresan después de esta fecha, siendo menos favorables para éstos últimos.

Señalan los actores que las disposiciones demandadas violan también los artículos 334 y 335 de la Constitución, pues concentra en el sector financiero privado, la captación de las cesantías de los trabajadores

Finalmente, manifiestan los demandantes, que el Gobierno, al expedir el decreto demandado, violó la doctrina constitucional, artículo 230, y la cosa juzgada constitucional consagrada en el artículo 243 de la Carta. Recuerdan que las Naciones Unidas, a través del Programa Hábitat, durante 8 años supervisó el proceso que culminó con la expedición de la ley 432 de 1998. No dudan en señalar que desconocer todos los logros que el Fondo ha alcanzado en más de 30 años, “es al cuenta de cobro del sector financiero para una Entidad que hace las cosas bien”. Que es una de las pocas entidades financieras del Estado que arrojó utilidades, según informe de la Contaduría Pública.

Los actores acompañaron numerosos documentos y estados financieros en que apoyan las cifras expuestas en su demanda, y pidieron la práctica de pruebas.

I. INTERVENCIONES

1. El apoderado especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Fernando Romero Tobón, en comunicación recibida por la Secretaría de esta Corporación el 7 de octubre de 1999, pone de presente, en primer lugar, que para la fecha de su intervención, la Corte expidió la sentencia C-702 de 1999, por la cual se declaró inexecutable el artículo 120 de la ley 489 de 1998, a partir de la fecha de su promulgación y “no puede producir ningún efecto”. Sin embargo, hace algunas reflexiones en torno a la demanda, especialmente, a la controversia que en la época de la creación del Fondo se suscitó por parte de los trabajadores, al ser considerado como una forma de “esquilmar sus derechos”. Señaló, además el interviniente que el manejo de las cesantías que hace el Fondo no es una fórmula acabada, ni ajena al debate o a la crítica. En el mismo escrito, el interviniente transcribe el texto que el Ministro de Hacienda presentó al Congreso. Según este texto, tres fueron las situaciones que analizó el Gobierno para introducir reformas al Fondo: la cartera vencida; el programa de asignar en los próximos 4 años, 100.000 créditos; y, la conservación del valor de los aportes de cesantías de los trabajadores.

2. El ciudadano Wilson Borja Díaz, actuando como miembro de la Junta Directiva del Fondo, en representación de la Central Unitaria de Trabajadores CUT, y como Presidente de Fenaltrase, solicita a la Corte que se declare inhibida para conocer de esta demanda, por carecer, actualmente, de objeto, al haberse producido la sentencia C-702 de 1999, que declaró inexecutable el artículo 120 de la ley 489 de 1998. No obstante señala que “a pesar de lo dicho, en caso de ser otra la decisión de la corporación estimo que las disposiciones acusadas desconocen abiertamente los artículos constitucionales citados por los demandantes y las sentencias de la Corte Constitucional C-625 de 1998 y C-122 de 1999”.

3. La ciudadana Ana Cecilia Gómez Cely (que es una de las demandantes), actuando como Presidente del sindicato del Fondo, Sindefonahorro, solicita a la Corte declararse inhibida para conocer de esta demanda, por haberse producido la sentencia C-702 de 1999. No obstante, señala la interviniente que el sindicato que representa “deja una constancia histórica del rechazo de los afiliados del Fondo Nacional de Ahorro a las intenciones del Ejecutivo de liquidar paulatinamente una Entidad que es y será de los trabajadores afiliados por el origen de los recursos que administra y que se ha consolidado en el otorgamiento de créditos hipotecarios y con la ley 432 de créditos educativos, a bajas tasas de interés haciendo en parte realidad lo establecido en los artículos 51, 67 y 68 de la C.P.”(...) Dice la interviniente que “Resulta un contrasentido que la Organización de las Naciones Unidas haya otorgado el 4 de octubre de 1999 en el día mundial del Hábitat (Desarrollo de Asentamientos Humanos) celebrado en la República Popular China, un premio mundial al Fondo Nacional de Ahorro a través de su ex director por la labor adelantada por esta Empresa en sus prioridades y en los procedimientos internos para garantizar el acceso de los afiliados de menores ingresos a una vivienda digna, mientras el Gobierno Nacional con el decreto ley 1132 buscaba reducir el Fondo Nacional de Ahorro a ser un simple administrador de cesantías.”

La interviniente anexa cuatro (4) carpetas que, según indica, contienen más de 22.000 firmas de rechazo al decreto 1132.

También adjunta recortes de prensa sobre el tema.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 1950, recibido el 10 de noviembre de 1999, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del decreto 1132 de

1999, a partir de la fecha de su publicación.

En opinión del señor Procurador, en este caso tiene lugar la aplicación de la inconstitucionalidad por consecuencia, como quiera que el decreto fue expedido con base en facultades extraordinarias consagradas en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, disposición ésta que fue declarada inexecutable por la Corte, mediante sentencia C-702 del 20 de septiembre del presente año.

Señala el señor Procurador que en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 de la ley 270 de 1996, la Corte puede determinar los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control de constitucionalidad, por ello, considera que el decreto 1132 debe ser declarado inexecutable a partir de la fecha en la cual empezó a regir, teniendo en cuenta el artículo 26 del decreto mencionado. “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 29 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 1132 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.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Inconstitucionalidad por consecuencia.

Mediante sentencia C-702, del 20 de septiembre de 1999, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz, esta Corporación declaró la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, a partir de la fecha de la promulgación de dicha ley.

Teniendo en cuenta que el Decreto número 1132 de 1999 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el numeral 4º del artículo 120 de la Ley 489 de 1998 citada, se configura un caso de inconstitucionalidad por

consecuencia, al que ya se ha referido la Corte Constitucional, en relación con los fallos expedidos con fundamento en facultades extraordinarias derivadas de los decretos de declaratoria de estado de emergencia económica.

En efecto, esta Corporación en la sentencia C-488 de 1995, Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo, expresó lo siguiente :

“Se trata de una inconstitucionalidad por consecuencia, es decir, del decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe de Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución.

“Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello. Independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución.

“En el fondo ocurre que, declarada la inexecuibilidad del decreto básico, el Presidente de la República queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley.

“Desde luego, la declaración de inconstitucionalidad que en los expresados términos tiene lugar no repercute en determinación alguna de la Corte sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos que se hubieren proferido, ya que aquélla proviene de la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, más no de la oposición objetiva entre las normas adoptadas y la Constitución Política”.

Ahora bien, la declaración de inexecuibilidad de la ley habilitante (artículo 120 de la Ley 489 de 1998) implica, necesariamente, que las normas dictadas por el legislador extraordinario, en el marco de esa institución consagrada en la Constitución Política (art. 150-10), corran la misma suerte.

Si bien es cierto que en el presente proceso solamente se demandan los artículos 2, 6 y 13 del decreto 1132 de 1999, por razones de unidad normativa, debe ser considerado inexecutable la totalidad del decreto, por cuanto es claro que fue dictado con fundamento en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de

1998.

Por tal motivo, con base en los fundamentos expuestos en esta providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará inexecutable en su integridad el decreto 1132 de 1999, a partir de la fecha de su expedición.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar INEXEQUIBLE, en su integridad, a partir de la fecha de su expedición, el decreto 1132 de 1999 “Por el cual se reestructura el Fondo Nacional de Ahorro”.

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-951/99

Acción de inconstitucionalidad contra algunas disposiciones del Decreto-Ley 1132 de 1999

Actores: Jairo Enrique Espinel Sánchez y Otros

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

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,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado