

Sentencia C-922/07

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-
Vicios de forma/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES
EXTRAORDINARIAS-Necesidad de conveniencia o inconveniencia pública en tema de trámite
legislativo/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad

Para elaborar un estudio constitucional, que sólo se puede limitar a constatar, acorde con la jurisprudencia constitucional, si el Congreso de la República evaluó la necesidad o conveniencia pública del otorgamiento de dichas facultades extraordinarias - sin entrar a analizar si éstas se justifican o no , por cuanto sería suplantar al órgano legislativo en el ejercicio de su función que sólo a él le compete ejercer, cual es la de trasladar transitoriamente su función principal que es hacer las leyes- sería indispensable remitirse al trámite legislativo dado por el Congreso de la República a la ley que otorga dichas facultades excepcionales. La Corte Constitucional carece de competencia para conocer de demandas por vicios inherentes al trámite legislativo de la ley 797 de 2003, por cuanto la acción de inconstitucionalidad que era susceptible utilizar caducó.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/DEMANDA DE
INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de precisión en la facultades otorgadas/DEMANDA DE
INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de certeza en el cargo

En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de ésta siempre y cuando se realicen sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan objetivamente. En últimas, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del "texto normativo". Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto." Así las cosas, esta Corporación considera que el cargo realizado por la demandante respecto de la supuesta falta de precisión en el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Presidente de la República, carece de la certeza indispensable para emitir un pronunciamiento de fondo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargo respecto de aparte
demandado

DECRETO LEGISLATIVO-Cumplimiento exigencia señalada en ley de facultades
extraordinarias

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN REGIMEN DE TRANSICION EN PENSIONES
PARA ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO-Configuración

Referencia: expediente D-6845

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 numeral 2° de la ley 797 de 2003 y los
artículos 6° y 11° (parcial) del Decreto 2090 de 2003.

Demandante: Bernardita Pérez Restrepo.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., siete (7) de noviembre de dos mil siete (2007).

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, la ciudadana Bernardita Pérez Restrepo, presentó demanda contra el artículo 17 numeral 2° de la ley 797 de 2003 y los artículos 6° y 11° (parcial) del Decreto 2090 de 2003.

Mediante auto de julio diez (10) de dos mil siete (2007), fue admitida por el Despacho la demanda presentada.

Así entonces, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inexequibilidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los textos de las disposiciones demandadas, acorde con su publicación en el Diario Oficial No 45.079 **de veintinueve de enero de 2003** y Diario Oficial No. 45.262, de 28 de julio de 2003 , y se subrayan los apartes acusados:

"LEY 797 DE 2003

(enero 29)

Diario Oficial No. 45.079 de 29 de enero de 2003

Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 17. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

(...)

2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores

que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema.

(...)"

"DECRETO 2090 DE 2003

Diario Oficial No. 45.262, de 28 de julio de 2003

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en uso de sus facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 6o. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.

-

PARÁGRAFO. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

(...)

ARTÍCULO 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente decreto regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en particular, el artículo 168 del Decreto 407 de 1994, **los Decretos 1281**, 1835, 1837 y el artículo 5o del Decreto 691 de 1994, el

Decreto 1388 y el artículo 117 del Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 1548 de 1998."

"

III. DEMANDA

La demandante considera que las normas parcialmente acusadas vulneran los artículos 2, 13, 48, 53, 58, 113 y 150 numeral 1, 10 y 19 literal e) de la Constitución Política y por tal deben ser declaradas inexecutable. Los fundamentos son los siguientes:

Razones de inconstitucionalidad del numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003.

Se afirma que, en primer lugar, en el proceso de deliberación democrática del legislador ordinario, nunca se discutió sobre la conveniencia pública o la necesidad de despojarse el legislador de sus competencias propias y transferirlas al ejecutivo. No se discutió en los debates de las comisiones que deliberaron de manera conjunta y no se discutió en las plenarias con las modificaciones introducidas con la nueva solicitud del ejecutivo de facultades extraordinarias modificadas.

Por las anteriores razones, considera la demandante la norma acusada debe ser declarada inconstitucional.

Se agrega, en segundo lugar, que hubo ausencia de precisión en la concesión de las facultades extraordinarias. Al respecto se señala que las facultades pedidas por el ejecutivo se referían a diversos temas de seguridad social y entre ellos, el régimen legal de los trabajadores que laboran en alto riesgo. No se definía con exactitud el objeto del régimen normativo de los trabajadores de alto riesgo, esto es, no hubo delimitación de la materia al transferirse al ejecutivo.

Se indica que de la lectura del texto integral de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo se advierte que se habilita al presidente de la república para que legisle sobre el régimen legal de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, dictar normas sobre condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo y ajustar tasas de cotización hasta en 10 puntos a cargo del empleador.

Se concluye por parte de la demandante que respecto al numeral 2° acusado, el legislador cedió al ejecutivo la potestad modificatoria del régimen legal de los trabajadores que laboren en alto riesgo, pudiendo definir que se entiende por alto riesgo, cuales son las condiciones, requisitos y beneficios de los trabajadores de alto riesgo y ajustar tasas de cotización hasta en diez puntos a cargo del patrono. Esa fue la transferencia normativa y sólo esa.

Se expresa que la ley habilitante debió decir expresamente que se concedía facultades extraordinarias para expedir el "régimen pensional y excepcional o especial de vejez", y en consecuencia de modo alguno podía decir "régimen legal". El "régimen legal" de trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo es muy amplio y tiene que ver con muchos tópicos de la relación laboral y también pensional. Habilitar por vía general, también es violar el régimen de unidad de materia que obliga al legislador en los términos del artículo 158 de la Constitución Política. Así entonces, considera la demandante que el hecho que el legislador haya habilitado al ejecutivo sin el cumplimiento del requisito de precisión hace inconstitucional la ley de facultades.

Razones de inconstitucionalidad de los artículos 6° y 11° del decreto extraordinario 2090 de

2003.

De un lado, se afirma por la demandante que el ejecutivo estaba obligado a elaborar un estudio que le permitiera determinar las condiciones, los requisitos y los beneficios que definiría en su legislación extraordinaria. Así entonces, el ejecutivo debió realizar un estudio a posteriori de las facultades y con base en él, definir el ámbito normativo autorizado, esto es, condiciones, requisitos y beneficios. Lo anterior, con base en la exigencia dada por el artículo 17 numeral 2 de la ley 797 de 2003, en la cual se exige que dichas facultades se ejerzan "... conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable..." .

En consecuencia, se señala el ejecutivo incumplió la carga impuesta por el legislador y tal incumplimiento torna inconstitucional su legislación puesto que carece de fundamento y criterio. La pregunta al ejecutivo sería : ¿ De donde extrajo el legislador el aumento a las setecientas semanas ? y ¿ Por qué razón ?. Si el legislador extraordinario no deja huellas de las razones de su legislación ¿ Cómo hacer el juicio de proporcionalidad o racionalidad a dicha normatividad?

De otro lado, se indica que el cumplimiento del régimen de transición en términos absolutamente objetivos es de imposible cumplimiento. Establece la norma que quienes a la entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, ésta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo. Lo cierto, es que nadie puede cumplir los requisitos exigidos por el régimen de transición. El sistema empezó a regir en junio de 1994 y para la época de vigencia del artículo demandando, sólo habían transcurrido 466 semanas calendario y por ello, ningún trabajador que se hubiera afiliado al régimen especial, de ningún modo, cumpliría el requisito.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gustavo Adolfo Osorio García, actuando en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Los argumentos son los siguientes:

Afirma el interviniente, respecto de los cargos contra el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, que los motivos de necesidad y conveniencia son un asunto que compete analizar tanto al gobierno al momento de realizar la solicitud al legislativo para que se otorguen las facultades, como al Congreso al momento de estudiar la ley habilitante. Sin embargo, se ha entendido que el estudio de necesidad y conveniencia por parte del congreso no debe ser necesariamente explícito, es decir no es necesario que exista un debate al interior del Congreso sobre los motivos de necesidad y conveniencia pública de otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo , sino que esto motivos pueden estar implícitos en los motivos de necesidad de regular la materia objeto de la solicitud.

Se señala que en la exposición de motivos de la ley en mención se manifestó por parte del gobierno y se estudió por parte del congreso la necesidad y conveniencia de regular el régimen de pensiones especiales de manera explícita.

Agrega el interviniente que lo que se censura al momento de analizar la constitucionalidad de normas expedidas en virtud de la delegación de facultades, es que los temas no guarden una

relación directa con la materia contenida en la ley habilitante. Entonces, es el ejecutivo quien está en la posibilidad de desarrollar los temas contenidos en la ley habilitante y realizar una aplicación que guarde una relación directa con la materia de la norma que habilita.

Así pues, mediante el decreto 2090 de 2003, el gobierno reguló lo concerniente al régimen de pensiones de los trabajadores de actividades de alto riesgo, por las facultades conferidas por el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, sin que para su regulación fuera necesaria una extensión o una analogía a la norma, ya que la materia desarrollada en el decreto guarda una relación directa con la ley habilitante. Por consiguiente, no se puede tachar de imprecisa la ley de facultades, cuando del contexto de toda la norma se desprende que se delegó la facultad de modificar y dictar normas relativas al régimen de pensión de vejez de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

Respecto de los cargos contra los artículos 6° y 11° (parcial) del Decreto 2090 de 2003 manifiesta el interviniente que el cargo efectuado por la demandante respecto del estudio que era indispensable realizar para poder dictar el decreto bajo estudio, se constituye en una afirmación indefinida y se expresa que el respectivo estudio actuarial establecido como requisito para definir las condiciones, requisitos y beneficios si se realizó por parte del gobierno.

En relación con la imposibilidad de cumplimiento de los presupuestos establecidos por la norma demandada manifiesta el interviniente que el legislador está en la posibilidad de modificar las meras expectativas de los ciudadanos, ya que el respectivo derecho no ha ingresado a su órbita patrimonial por no reunir los requisitos que la ley exige. Se señala que la disposición acusada debe entenderse en el sentido de que el requisito de las 500 semanas de cotización especial se refiere a aquellas personas que efectuaron la cotización especial establecida en el decreto 1281 de 1994 hasta la vigencia del decreto cuestionado.

2. Intervención del Ministerio de Protección Social.

María Teresa Gil Cortés, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Protección Social, interviene en el presente proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Los argumentos son los siguientes:

En relación con los cargos contra el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, afirma la interviniente que si bien el artículo demandado estableció como marco general el régimen legal de los trabajadores de actividades de alto riesgo, no es menos cierto que en la concreción del petitum se refiere inequívocamente al tema pensional de este régimen especial, facultades estas, que finalmente se materializan en la expedición del decreto 2090 de 2003, disposición que a su vez respeta el principio de unidad de materia de la norma superior de la cual deriva su existencia. Así las cosas, la facultades otorgadas son precisas por cuanto la materia de la cual se ocupan es el tema pensional del régimen especial de los trabajadores de actividades de alto riesgo, igualmente por cuanto de la lectura del inciso acusado se infiere la necesidad de hacer una manifestación que el rango de las facultades tenía como objetivo el régimen legal de estos trabajadores, en tanto se refieren a los componentes expresa y concretamente ahí enunciados y los cuales guardan relación sin hacer mayores esfuerzos analíticos con el sistema general de pensiones.

Respecto de los cargos contra el artículo 6° y 11° (parcial) del decreto 2090 de 2003, se indica que la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Protección Social, posterior a la ley de facultades y previamente a la expedición del decreto 2090 de 2003, efectuó el referido

estudio , el que con base en criterios técnicos determinó cuales actividades deberían considerarse como de alto riesgo por disminuir las expectativas de vida saludable de las personas que las desempeñan , partiendo de aquellas que se consideraban como tales en el decreto 2090 , señalándose en dicho estudio, en que consistía la disminución de vida saludable en cada caso.

Para el efecto, la interviniente solicita se tenga como prueba en el presente proceso de constitucionalidad copia del estudio realizado por la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Protección Social denominado "Análisis para la definición de las actividades que impactan la expectativa de vida saludable y por lo tanto deben considerarse como de alto riesgo " el cual se anexa.

Ahora bien, en lo que respecta a la imposibilidad de cumplimiento de la norma acusada, se afirma que en el computo de las 500 semanas de cotización especial allí exigidas , se deben tener en cuenta 468 semanas con cotización especial , es decir, aquellas que pudieron haberse cotizado entre el 23 de junio de 1994 y el 28 de julio de 2003 ; sin embargo es de anotar que la persona a quien se le pretende aplicar este régimen transitorio necesariamente con anterioridad a la vigencia de los decreto 1281 de 1994 y 2090 de 2003 , deberían estar desempeñando la actividad de alto riesgo, por la cual pretende el reconocimiento pensional , de conformidad con la normatividad que estuviere vigente para ese momento, pues es claro que física y materialmente es imposible, computar el número de semanas de cotización especiales señaladas en la norma .

3. Intervención de la Universidad Santo Tomás.

José Joaquín Castro Rojas, Director del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás, interviene en el presente proceso con base en los siguientes argumentos.

En lo que respecta al numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, se afirma por parte del interviniente que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse en relación con esta ley, pues aun cuando la demandante alega vicios de fondo, en verdad está haciendo alusión a vicios procedimentales, en realidad lo que está atacando la demandante es la legalidad del artículo con respecto a su formación y por tanto se está refiriendo a vicios de procedimiento. En consecuencia, la acción interpuesta caducó por expreso mandato del numeral 3° del artículo 242 de la Carta.

Se adiciona que en lo relacionado con la falta de precisión debe manifestarse que la materia sobre la cual habría de legislar el presidente es inequívoca y basta con la sola lectura del proyecto para determinar y delimitar el alcance y competencia del legislador extraordinario respecto al alcance del artículo 23 numeral 3. Por tal razón, el presidente entendió que las facultades otorgadas en relación con la norma demandada, hacia relación directa al régimen pensional, de tal manera que en la expedición del decreto 2090 de 2003, se definieron las actividades de alto riesgo para salud del trabajador y se modificaron y señalaron las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

Respecto de los cargos contra el artículo 6° y 11° (parcial) del decreto 2090 de 2003 , se señala que en punto del supuesto estudio faltante para la emisión del decreto referido , este cargo no debe prosperar por cuanto dentro de las pruebas que obran en el proceso de la Sentencia C- 1125 de 2004 , se encuentra el estudio remitido por el Director General de Riesgo Profesionales del Ministerio de Protección Social sobre las actividades de alto riesgo , el cual sirvió de base para la expedición del decreto acusado.

Ahora bien, con relación al tema de la imposibilidad de cumplimiento de la norma acusada,

manifiesta el interviniente, que debe darse la razón a la demandante y declarar la disposición inconstitucional por cuanto es palpable que los parámetros esbozados en la norma son irrealizables.

4. Intervención Extemporánea.

La intervención de Alex Movilla Andrade, en representación de Universidad Popular del Cesar, no será tenida en cuenta por cuanto fue presentada de manera extemporánea como se evidencia en informe de la Secretaría General de esta Corporación de fecha 16 de Agosto de 2007.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el Concepto No. 4368 presentado el veintisiete (27) de agosto de 2007, el Procurador General de la Nación, Doctor Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que se declare inhibida por falta de competencia y por ausencia de razones de inconstitucionalidad , respecto del numeral 2 del artículo 17 de la ley 797 de 2003, en relación con el cargo de falta de discusión expresa del congreso de la república para el otorgamiento de las facultades extraordinarias; se declare exequible la misma norma citada, por el cargo de falta de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias y que se declare estarse a lo que se resuelva en el proceso D-6603 o subsidiariamente se declare inexecutable el artículo 6 del decreto 2090 de 2003.

Dicha solicitud se fundamenta en los siguientes argumentos:

"(...) Debido a que la demandante no presenta ningún cargo contra el aparte demandado del artículo 11 del Decreto 2090 de 2003, la presente Vista Fiscal no se pronunciará al respecto. En relación con las demás normas cuestionadas, el concepto sólo se referirá a los cargos formulados, debido a la puntualidad de los mismos.

3. La necesidad o conveniencia pública para conferir facultades legislativas al Presidente de la República es asunto implícito en el trámite de aprobación de las mismas, el cual se transforma en un problema superior material en la medida en que se demuestre que la concesión se hizo en una forma desproporcionada que riña contra el orden constitucional.

(...) En relación con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar, la conveniencia u oportunidad pública es un asunto válidamente implícito a las mismas en lo que al trámite para su aprobación se refiere, lo que significa, per se, que tales facultades no requieran discusión expresa para su concesión.

Lo importante en estos casos es que la aprobación de cualquier habilitación legislativa se efectúe de acuerdo con los requisitos de trámite pertinente, especialmente el debate, para garantizar el principio democrático y los derechos políticos de representación de las minorías, para que en el transcurso de la puesta a consideración para discusión se puedan efectuar los cuestionamientos y análisis a dicha habilitación.

(...) En relación con el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, el ataque en la presente demanda es por un vicio de forma en el debate del otorgamiento de facultades legislativas extraordinarias, el cual fue objeto de revisión constitucional en la sentencia C-1056 de 2003, habiéndose declarado exequible por considerar que dicha norma cumplió con los requisitos fundamentales para ser ley de facultades extraordinarias, incluidas la consecutividad e identidad pertinentes, lo que significa que se hicieron las presentaciones para discusión y las aprobaciones requeridas.

Ante este hecho, se observa que la Corte Constitucional no tiene competencia para conocer de la presente demanda por caducidad de la acción, debido a que por vicios de forma la misma debió formularse dentro del año siguiente contado desde la publicación de la Ley 797 (29 de enero de 2003).

(...)En consecuencia, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer de la presente acción contra el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, tanto por falta de competencia como por ausencia de razones de inexecutable, en relación con el cargo de falta de discusión expresa del Congreso de la República para el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular el régimen legal de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

En relación con la precisión del Congreso en el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar, éstas deben ser claras, delimitables y específicas (Sentencia C-121 de 2004), lo cual parte de la base del principio de unidad de materia de la ley habilitante.

De acuerdo con su título, la Ley 797 de 2003 fue expedida únicamente con el fin de regular asuntos pensionales, adoptando disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales. En ese sentido se delimitó la concesión de las facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

Por tanto, la presente Vista Fiscal solicitará a la Corporación declarar exequible el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, únicamente por el cargo de falta de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular el régimen legal de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, pues tal precisión sí se estableció en el título de la ley habilitante.

4. La expedición, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias, del régimen de transición de alto riesgo se efectuó conforme a los estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable ordenados en la ley habilitante.

Con respecto al cargo de expedición del régimen de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo mediante el Decreto 2090 de 2003, en lo relacionado con el artículo 6 del mismo para los efectos de la presente demanda, sin haber efectuado el Gobierno Nacional los estudios de medición de disminución de la expectativa de vida saludable exigidos por la ley de facultades extraordinarias pertinente, se tiene que no es exacto.

(...) En la sentencia C-1125 de 2004 consta que el Ministerio de la Protección Social, por intermedio de la Dirección de Riesgos Profesionales, efectuó el estudio sobre las actividades de alto riesgo que sirvió de base para la expedición del Decreto 2090 de 2003.

Por tanto, la expedición del régimen de transición pensional para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo no se vio afectada frente al parámetro de estudios y criterios indicado.

5. El régimen de transición de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo vulnera la garantía de la efectividad de los derechos a la seguridad social por imposible cumplimiento de los requisitos requeridos.

Frente al cargo formulado contra el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, por contener un requisito de imposible incumplimiento que hace nugatorio el acceso al régimen de transición, el

Ministerio Público ya se pronunció al respecto dentro del proceso D-6603, mediante el concepto número 4288, solicitando la inexecutable de dicha norma por tal razón.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el requisito consiste en haber cotizado al menos 500 semanas de cotización especial al momento de haber entrado en vigencia el Decreto 2090 de 2003 (28 de julio de 2003), pero tal cotización fue creada en el artículo 5 del Decreto 1281 de 1994, el cual entró en vigencia el 2 de junio de dicho año, por lo que durante el período entre las dos vigencias lo máximo que un trabajador de dicho régimen especial pudo haber cotizado fue lo correspondiente a 489 semanas.

Por tanto, en relación con el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 se solicitará a la Corte Constitucional ordenar estarse a lo que se decida dentro del expediente D-6603, o subsidiariamente, declarar la inconstitucionalidad del régimen de transición de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

2. Dos son los cuerpos normativos que la demandante acusa parcialmente como inconstitucionales: La ley 797 de 2003 (numeral 2° del artículo 17) y el Decreto ley 2090 de 2003 (artículos 6° y 11°).

3. En relación con la ley 797 de 2003 la demandante señala dos razones de inconstitucionalidad de la norma acusada. En primer lugar, indica que en el proceso de deliberación democrática del legislador ordinario, nunca se discutió sobre la conveniencia pública o la necesidad de despojarse el legislador de sus competencias propias y transferirlas al ejecutivo. En segundo lugar, manifiesta que hubo ausencia de precisión en la concesión de las facultades extraordinarias.

4. En relación con el Decreto ley 2090 de 2003, en lo que concierne al artículo 6° , dos son las razones que se esbozan para que la norma sea declarada inconstitucional. En la primera, se afirma que el ejecutivo estaba obligado a elaborar un estudio que le permitiera determinar las condiciones, los requisitos y los beneficios que definiría en su legislación extraordinaria. Obligación que habría incumplido. En la segunda, se indica que el cumplimiento del régimen de transición en términos absolutamente objetivos es de imposible cumplimiento. En lo que respecta al artículo 11° (parcial) se solicita que sea declarado inconstitucional.

5. Así las cosas, corresponde a esta Corporación, con base en el siguiente orden metodológico, resolver los problemas jurídicos planteados en dos partes. En primer lugar, , aquellos problemas jurídicos esbozados en la demanda que presentan duda respecto a un pronunciamiento de fondo de la Corte; por consiguiente (i) se analizará si el estudio acerca de la conveniencia o necesidad pública en la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República es un tema del trámite legislativo y en consecuencia si respecto de éste ya ha operado el fenómeno de la caducidad ; (ii) se examinará si acorde con la jurisprudencia de ésta Corporación existe cargo en la demanda en relación con la falta de " precisión " en la concesión de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República y (iii) si en la demanda se presenta algún cargo respecto del acápite acusado " ... los decretos 1281 ..." del artículo 11 del decreto

2090 de 2003.

6. En segundo lugar, se estudiarán aquellos problemas jurídicos esbozados en la demanda que ameritan un pronunciamiento de fondo por parte de ésta Corporación, en consecuencia (i) se estudiará si, acorde con la exigencia señalada en el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, el ejecutivo dictó el decreto 2090 de 2003 (artículos 6° y 11°), conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y (ii) si, acorde como lo afirma la demandante, el cumplimiento del régimen de transición (artículo 6°) es de imposible cumplimiento.

I. Problemas jurídicos planteados en la demanda que presentan duda respecto a un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional

7. El artículo 241 constitucional determina las competencias de la Corte Constitucional. Por su parte, el decreto 2067 de 1991 " Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional " establece en su artículo 2° los requisitos que debe contener una demanda de inconstitucionalidad. Dichas exigencias son las siguientes:

El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.

Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la constitución para expedición del acto demandado y la forma en fue quebrantado; y

La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

8. Esta Corporación estableció a través de Auto de Sala Plena A-032 de 2005[1] lo siguiente:

"En reiteradas jurisprudencias, esta Corporación ha insistido en la necesidad que las demandas de inconstitucionalidad sujetas a estudio, cuenten con cargos contra las normas acusadas.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada. Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder político, los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado. Y no por el contrario, que se presente la posibilidad de que la Corte Constitucional se abstenga de pronunciarse sobre el asunto planteado debido a "razonamientos" que no permiten tomar una decisión de fondo.

En este orden de ideas, esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes[2].

Pues bien, los cargos serán claros si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, sino que quien la lea – en este caso la Corte Constitucional – distinga con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente comprensibles.

En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de ésta siempre y cuando se realicen sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de éstas efectos que ellas no contemplan objetivamente. En últimas, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del "texto normativo". Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.

La especificidad como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, indica que estos deben mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones "vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales" que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada.

En igual forma, los cargos deben ser pertinentes. A parte de que los cargos no pueden ser vagos, abstractos e indeterminados, es necesario que estos efectivamente tengan una naturaleza constitucional. Es decir, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Por último, los cargos deben ser suficientes, esto consiste en que "despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional"[3]" (Cursivas y negrillas del texto)."

9. Pues bien, con fundamento en el artículo 241 constitucional (funciones constitucionales de la Corte Constitucional), el artículo 2° del decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional al respecto, debe la Corte dilucidar los problemas jurídicos planteados en la demanda que presentan dudas respecto a un pronunciamiento de fondo por parte de ésta Corporación.

10. i. Necesidad o conveniencia pública en la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República. Análisis del trámite legislativo.

Acorde con lo señalado en el artículo 150 numeral 10 constitucional, el Congreso cuenta con la facultad de revestir hasta por 6 meses al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

11. Así pues, cuando se analiza la necesidad o la conveniencia relativas a las facultades extraordinarias debe observarse el contenido de la petición del Gobierno Nacional[4], tanto en la exposición de motivos como en las distintas intervenciones de sus representantes ante el Congreso de la República; para establecer los términos en que fue presentada dicha solicitud, así como la expresión de la necesidad y conveniencia de otorgar las facultades pedidas por parte del Congreso de la República durante el trámite legislativo.

En consecuencia, se puede afirmar que la necesidad o la conveniencia pública propias de las facultades extraordinarias se acreditan con la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley presentado por el Gobierno e igualmente con las constancias de los debates surtidos en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República.[5] Por ende, le corresponde al Congreso de la República dentro de su libertad de configuración legislativa "sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias."

12. En este orden de ideas, la valoración y análisis que el Congreso de la República realiza respecto de la necesidad o conveniencia pública del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República se concretiza en el desarrollo del principio democrático que se deriva de la discusión, debate y aprobación de la ley que otorga dichas facultades excepcionales.

En efecto, es en el propio trámite legislativo y en la efectividad de los principios de consecutividad y de identidad, donde se puede constatar la valoración, evaluación y apreciación que el legislativo realiza respecto de la necesidad o conveniencia ya aludidos.

13. Así las cosas, para elaborar un estudio constitucional, que sólo se puede limitar a constatar, acorde con la jurisprudencia constitucional[6], si el Congreso de la República evaluó la necesidad o conveniencia pública del otorgamiento de dichas facultades extraordinarias - sin entrar a analizar si éstas se justifican o no, por cuanto sería suplantar al órgano legislativo en el ejercicio de su función que sólo a él le compete ejercer, cual es la de trasladar transitoriamente su función principal que es hacer las leyes- sería indispensable remitirse al trámite legislativo dado por el Congreso de la República a la ley que otorga dichas facultades excepcionales.

14. Ahora bien, el artículo 242 constitucional establece lo siguiente:

"ART. 242.–Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

(...)

3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

(...) "

15. Por consiguiente, debiendo ser el examen de constitucionalidad sobre la necesidad o conveniencia pública en el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la

República, un análisis sobre los antecedentes y el trámite legislativo dado por el Congreso de la República a la ley de facultades excepcionales; corresponde constatar si acorde con los postulados del artículo 242 constitucional, la acción de constitucionalidad que es materia de estudio fue presentada dentro del término correspondiente.

16. De una parte, la ley 797 de 2003 fue publicada en el diario oficial No 45.079 de 29 de enero de 2003. De otra parte, la demanda presentada por la actora lo fue el 28 de mayo de 2007. En consecuencia, es evidente para ésta Corte que la acción tendiente a atacar por vicios en el trámite legislativo la ley referida, caducó siguiendo los parámetros de la disposición constitucional señalada en el numeral 14 de ésta providencia.

17. En conclusión, la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de demandas por vicios inherentes al trámite legislativo de la ley 797 de 2003, por cuanto la acción de inconstitucionalidad que era susceptible utilizar caducó. Así las cosas, esta Corporación se declarará inhibida para emitir un fallo en relación con la falta de discusión en el análisis de la necesidad o conveniencia pública de las facultades extraordinarias dadas por el Congreso de la República, a través de la ley 797 de 2003, al Presidente de la República, por falta de competencia.

18. ii. Ausencia de precisión en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República. Falta de certeza en el cargo.

En el numeral 8° de esta providencia se establecieron los parámetros jurisprudenciales que ha señalado la Corte Constitucional, para poder efectuar un estudio de fondo respecto de argumentaciones que pretenden que una disposición jurídica sea declarada inconstitucional.

Pues bien, respecto al requisito de certeza se afirmó: "En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de ésta siempre y cuando se realicen sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan objetivamente. En últimas, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del "texto normativo". Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto."

19. Así las cosas, esta Corporación considera que el cargo realizado por la demandante respecto de la supuesta falta de precisión en el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Presidente de la República, carece de la certeza indispensable para emitir un pronunciamiento de fondo. Lo anterior por las siguientes razones:

En primer lugar, la demandante afirma que "...Se habilita al Presidente de la República para que legisle sobre el "régimen legal" de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, dictar normas sobre condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo y ajustar tasas de cotización hasta en 10 puntos a cargo del empleador y,..."[7]

Posteriormente señala que "... como corresponde a una interpretación armónica e integral del texto normativo habilitante, **ha de entenderse que en las facultades otorgadas y mencionadas en los numerales 1 y 3 del artículo 17 de la ley de facultades** (literales a y c de la transcripción) ellas se refieren expresamente a los regímenes pensionales y en dicha habilitación o delegación, el legislador ordinario indica con precisión el alcance normativo a regular por el Presidente de la República ..." [8]

De lo anterior, se extrae que la demandante, bajo su apreciación subjetiva, considera que otros numerales del artículo 17 de la ley en cuestión hacen referencia a los regímenes pensionales y que por tal razón el numeral 2° demandando debía también hacerlo.

20. Siendo una interpretación personal de la demandante sobre el cuerpo normativo de la ley referida, lo que se pretende es que su querer personal se vea reflejado en la disposición acusada. Veamos:

"La ley habilitante requiere necesariamente una interpretación restrictiva; las facultades extraordinarias son constitucionalmente precisas y por lo tanto, **la ley habilitante debió decir expresamente que se concedía facultades extraordinarias para expedir el régimen pensional y excepcional o especial de vejez ; de modo alguno podía decir "régimen legal" ... "[9]**

En consecuencia, y en consideración con los fundamentos teóricos de ésta providencia, debe afirmarse que el cargo efectuado carece de la certeza necesaria para emitir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, por cuanto los argumentos están sustentados en inferencias subjetivas de la demandante sobre la ley acusada y en el querer personal de ésta respecto a lo que debió hacer el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración legislativa.

En este orden de ideas, la Corte se declarará inhibida para emitir un fallo respecto de la falta de precisión en las facultades extraordinarias dadas por el Congreso de la República, a través de la ley 797 de 2003, al Presidente de la República, por falta de certeza en el cargo, lo que acarrea consigo la ineptitud sustantiva de la demanda.

21. iii. Inexistencia de cargo respecto del aparte demandando "... los decretos 1281..." del artículo 11 del decreto 2090 de 2003.

Por cuanto la demandante no formuló cargo alguno en relación con la expresión "... los decretos 1281..." contenida en el artículo 11 del decreto 2090 de 2003, esta Corte se declarará inhibida para emitir un fallo sobre dicho enunciado, por no cumplirse el requisito exigido en el numeral 3 del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, y en consecuencia presentarse ineptitud sustantiva de la demanda. Dicho numeral requiere que se manifiesten las razones por las cuales la norma acusada vulnera la constitución.

II. Problemas jurídicos planteados en la demanda que ameritan un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

22. i. Exigencia señalada en el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, para que las facultades allí otorgadas se realicen conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable. Constitucionalidad de los artículos 6° y 11° del Decreto ley 2090 de 2003.

Afirma la demandante que el ejecutivo, para dictar los artículos 6° y 11° del decreto ley 2090 de 2003, estaba obligado a elaborar un estudio que le permitiera determinar las condiciones, los requisitos y los beneficios que definiría en su legislación extraordinaria. Así entonces, el ejecutivo debió realizar un estudio a posteriori de las facultades y con base en él, definir el ámbito normativo autorizado, esto es, condiciones, requisitos y beneficios. Lo anterior, con base en la exigencia dada por el artículo 17 numeral 2° de la ley 797 de 2003, en la cual se exige que dichas facultades se ejerzan "... conforme a estudios y criterios actuariales de medición de

disminución de expectativa de vida saludable... " .

En consecuencia, se señala que el ejecutivo incumplió la carga impuesta por el legislador y tal incumplimiento torna inconstitucional su legislación puesto que carece de fundamento y criterio. En consecuencia, el decreto 2090 de 2003 en sus artículos 6° y 11° es inconstitucional por no estar soportado en el estudio exigido en el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003.

23. Pues bien, María Teresa Gil Cortes, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Protección Social e interviniente en el presente proceso de constitucionalidad solicita se tenga como prueba copia del estudio realizado por la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Protección Social denominado "Análisis para la definición de las actividades que impactan la expectativa de vida saludable y por lo tanto deben considerarse como de alto riesgo "el cual se anexa.

Debe tenerse presente que el decreto 2090 de 2003 es el desarrollo de la facultad constitucional prevista en el artículo 150 numeral 10 constitucional[10]. Así las cosas, y desde el punto de vista de la constitución, cuando el legislador otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para que actúe como legislador extraordinario, puede establecerle criterios materiales que orienten el ejercicio de dichas facultades.

En efecto, y como lo manifestaron algunos intervinientes y el Ministerio Público, el gobierno en su momento cumplió la exigencia señalada en el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, consistente en realizar un estudio de medición de disminución de expectativa de vida saludable, de manera previa a dictar los artículos 6° y 11° del decreto ley 2090 de 2003.

Dicho estudio, el cual fue anexado por la interviniente señalada, hace parte del presente proceso de constitucionalidad[11] , su título es "Análisis para la definición de las actividades que impactan la expectativa de vida saludable y por lo tanto deben considerarse como de alto riesgo " y fue realizado por la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Protección Social.

24. Ahora bien, esta Corporación ha emitido las siguientes sentencias de constitucionalidad con relación al Decreto Ley 2090 de 2003:

Sentencia C-1052 de 2004 , la Corte se declaró inhibida para pronunciarse respecto de los cargos contra el numeral 6 (parcial) del artículo 2° del decreto ley 2090 de 2003.

Sentencia C- 1120 de 2004 , la Corte se declaró inhibida para pronunciarse respecto de los cargos contra el artículo 3° (parcial) y el artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003.

- Sentencia C- 1125 de 2004 que declaró exequible el numeral 5° del artículo 2° del referido decreto. El cargo consistía en que el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión relativa por cuanto al regular lo pertinente a las actividades de alto riesgo en la Aeronáutica Civil no incluyó a los bomberos que trabajan en extinción de incendios, y limitó esa cobertura sólo a los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.
- Sentencia C- 663 de 2007. La Corte declaró exequible el artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003, en el entendido que para el cómputo de las 500 semanas, también se podrán acreditar semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo. Y se inhibió para emitir un fallo de fondo

respecto del párrafo del artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Pues bien, algunos intervinientes como el Ministerio Público, señalan que el estudio al que se a hecho alusión en éste numeral, ya se había aportado a esta Corporación a través del proceso de constitucionalidad D- 5180 cuya sentencia fue la C- 1125 de 2004.

No obstante, en dicha sentencia, como se señaló, el análisis de constitucionalidad versó sobre tema diferente a la exigencia señalada en el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, consistente en realizar un estudio de medición de disminución de expectativa de vida saludable, de manera previa a dictar los artículos 6° y 11° del decreto ley 2090 de 2003. Por tal razón, respecto al estudio tantas veces mencionado, la Corte no ha emitido pronunciamiento alguno.

25. Así las cosas, y ante la evidencia de la realización del estudio tantas veces mencionado, ésta Corporación considera cumplida la exigencia señalada en el numeral 2° del artículo 17 de la ley 797 de 2003, con relación a la elaboración de un estudio de medición de disminución de expectativa de vida saludable previo a la expedición del decreto ley 2090 de 2003. Por tal razón, esta Corte declarará exequibles los artículos 6° y 11° del decreto 2090 de 2003, por el cargo analizado de no haberse realizado estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable.

26. ii. El cumplimiento del régimen de transición establecido en el artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003, es materialmente imposible de cumplir. Cosa Juzgada Constitucional.

La Corte constata que mediante Sentencia C- 663 de 2007 se declaró "exequible el artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003, en el entendido que para el computo de las 500 semanas, también se podrán acreditar semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo"

Esta Corporación consideró, en dicha sentencia, lo siguiente:

"...en el caso concreto de la exigencia de 500 semanas mínimas de cotización especial para acceder al régimen de transición de los trabajadores de alto riesgo resulta imposible de cumplir, toda vez que basta mirar las fechas de vigencia de los regímenes de transición aplicables, para encontrar que entre éstas y el 28 de julio de 2003, cuando entró a regir el Decreto Ley 2090 de 2003, es imposible acreditar 500 semanas de cotización especial. Es decir, que este requisito establece una barrera de acceso a las pensiones que resulta desproporcionada para las personas que ya se encontraban cobijadas por un régimen de transición pensional. Para la Corte, la exigencia establecida en la norma es excesivamente gravosa, en la medida en que al impedir el acceso al régimen de transición de estos trabajadores, desvirtúa las expectativas legítimas próximas de quienes estaban en el régimen de transición previo y cercanos a pensionarse, lo cual incide de manera grave en este derecho. Esto, por cuanto, de no acreditar esas 500 semanas de cotización especial, estos trabajadores deberán cotizar las semanas adicionales exigidas por el artículo 3° del Decreto 2090 de 2003, es decir, las 700 semanas de cotización especial, lo cual puede significar bastantes años adicionales de labores de alto riesgo. Es evidente que esto va en contravía de la razón de ser del régimen especial establecidos para dichos trabajadores, lo cual es claramente irrazonable por hacer nugatorio el objetivo esencial del mismo régimen pensional especial diseñado por el propio legislador... "

Pues bien, los cargos presentados en esta demanda respecto del artículo acusado son los mismos que los analizados en la Sentencia ya referida; esto es,

la imposibilidad material de cumplir con los parámetros establecidos en el artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003.

En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 663 de 2007 respecto de la acusación formulada en este proceso contra el artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003 , en relación con la imposibilidad de cumplir los parámetros establecidos en dicha norma.

Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un fallo en relación con la falta de discusión en el análisis de la necesidad o conveniencia pública de las facultades extraordinarias dadas por el Congreso de la República al Presidente de la República, a través de la ley 797 de 2003, por falta de competencia.

Segundo.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un fallo respecto de la falta de precisión en las facultades extraordinarias dadas por el Congreso de la República, a través de la ley 797 de 2003, al Presidente de la República, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Tercero.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un fallo en relación con la expresión "... los decretos 1281..." contenida en el artículo 11 del decreto 2090 de 2003, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 6° y 11° del decreto ley 2090 de 2003, por el cargo analizado.

Quinto.- **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-663 de 2007 mediante la cual se declaró exequible el artículo 6° del decreto ley 2090 de 2003, en el entendido que para el computo de las 500 semanas, también se podrán acreditar semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] M.P. Jaime Araújo Rentería

[2] Sentencia C- 1052 de 2001 Corte Constitucional

[3] ibídem. Respecto de los requisitos mínimos que deben tener los cargos véase las siguientes Sentencias de esta Corporación: C- 918 de 2002, C- 150 , C- 332 y C- 569 , estas últimas de 2003.

[4] Sentencia C- 1713 de 2000 , Corte Constitucional.

[5] Sentencia C- 119 de 1996, Corte Constitucional.

[6] Sentencia C- 504 de 2001 Corte Constitucional

[7] Folio 11 de la demanda.

[8] Ibidem

[9] Folio 12 de la demanda.

[10] ART. 150.–Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

[11] Folios 71 a 84 del cuaderno principal.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

