



Sentencia 91 de 1986 Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PLENA

SENTENCIA NÚMERO 91

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 1459.

Demanda de inconstitucionalidad contra el ordinal 5º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978; artículo 42, literales c) y g); 45, 46, 47, 48, 52 a 58, 59 literal e); 60, 75 a 81; 83, 84, 86, 87, 88, 89; 99 y 102 del Decreto número 1042 de 1978; artículos 2º, 17, literales d) y g); 33 literales d) y g); 45, literales b) parcialmente y g); 46, literales d) y g) y 57 inciso 2º del Decreto número 1045 de 1978.

Demandante: Jairo L. Gracia Madrid.

Ponente: doctor *Hernando Gómez Otálora*.

Aprobada mediante Acta número 61 de 16 de octubre de 1986.

Bogotá, D. E., octubre diez, y seis (16) de mil novecientos ochenta y seis (1986).

Norma demandada: Demanda de inconstitucionalidad contra el ordinal 5º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978 artículo 42, literales c) y g) 45, 46, 47, 48, 52 a 58, 59 literal e) 60, 75 a 81 83, 84, 86, 87, 88, 89 99 y 102 del Decreto número 1042 de 1978 artículos 2º, 17, literales d) y g) 33 literales d) y g) 45, literales b) parcialmente y g) 46, literales d) y g) y 57 inciso 2º del Decreto número 1045 de 1978.

REVESTIMIENTO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE FACULTADES LEGISLATIVAS PARA MODIFICAR ESCALAS DE REMUNERACIÓN REVISAR SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN Y NOMENCLATURA DE EMPLEOS Y OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL A NIVEL NACIONAL PRESTACIONES SOCIALES NUEVAS.

Exequible el ordinal 5º del art. 1º de la Ley 5ª de 1978.

Exequibles los arts. 42 literales c) y g); 45, 46, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57 58, 59, literal e); 60, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 87, 88, 99 y 102 del Decreto número 1042 de 1978.

Exequibles los arts. 17, literales d) y g); 33, literales d) y g); 45, literal b) en la parte demandada y literal g); 46, literales d) y g), y 57, inciso 2º del Decreto número 1045 de 1978.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jairo L. Gracia Madrid, en uso del derecho otorgado por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha ejercido la acción pública de inconstitucionalidad contra las normas de la referencia, solicitando a la Corte que sean declaradas inexecutable.

La demanda fue admitida, se envió el expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió concepto y se cumplieron los demás trámites y requisitos establecidos por el Decreto número 0432 de 1969.

Se procede ahora al pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones objeto de la acción.

II. TEXTO

Las normas demandadas son del siguiente tenor:

"LEY 5 DE 1978

(Abril 7)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal"

"EL CONGRESO DE COLOMBIA,

"DECRETA:

"ARTÍCULO 1" De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de noventa días, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

".....

"5º Revisar y modificar las reglas generales a las cuales deban sujetarse las entidades de la Administración Pública del orden nacional en la aplicación de las normas sobre las asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal".

"DECRETO 1042 DE 1978

(Junio 7)

"Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones

"EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978,

DECRETA:

".....

"ARTÍCULO 42. *De otros factores de salario.* Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

".....

"c) La prima técnica.

".....

"g) La bonificación por servicios prestados.

"ARTÍCULO 45. *De la bonificación por servicios prestados.* A partir de la expedición de este Decreto créase una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1º.

"Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial. Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1º de este Decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.

"Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.

"La bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la asignación básica y no será acumulativa.

"ARTÍCULO 46. *De la cuantía de la bonificación por servicios prestados.* La bonificación por servicios prestados será equivalente al veinticinco por ciento de la asignación básica que esté señalada por la ley para el cargo que ocupe el funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla.

"Tal derecho se causará cada vez que el empleado cumpla un año de servicio.

"Cuando el funcionario perciba los incrementos de salario por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto, la bonificación será equivalente al veinticinco por ciento del valor conjunto de la asignación básica y de dichos incrementos.

"ARTÍCULO 47. *Del cómputo de tiempo para la bonificación por servicios prestados.* El tiempo de servicio para el primer reconocimiento de la bonificación por servicios prestados se contará así:

"a) Para los funcionarios que actualmente se hallen vinculados al servicio, desde la fecha de expedición del presente Decreto.

"b) Para los funcionarios que se vinculen con posterioridad a la vigencia de este Decreto, desde la fecha de su respectiva posesión.

"ARTÍCULO 48. *Del término para el pago de la bonificación por servicios prestado.* La bonificación por servicios prestados se pagará dentro de los veinte (20) días que sigan a la fecha en que se haya causado el derecho a percibirla.

".....

"ARTÍCULO 52. *De la prima técnica.* Como reconocimiento del nivel de formación técnico-científica de sus titulares, establece prima técnica para los empleos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos altamente especializados. Esta prima, sólo podrá ser asignada a aquellos funcionarios con especial preparación o experiencia que desempeñen los cargos de profesional especializado o de investigador científico.

"Sin embargo, en casos excepcionales dicha prima podrá ser otorgada a profesionales especializados que desempeñen empleos correspondientes a los niveles ejecutivo o asesor.

"ARTÍCULO 53. *De los requisitos para recibir prima técnica.* Para tener derecho a prima técnica se requiere poseer grado en una carrera profesional, título universitario de especialización y experiencia en el campo de la investigación técnica o científica, o experiencia profesional, administrativa o docente, de acuerdo con los reglamentos.

"ARTÍCULO 54. *De la asignación de prima técnica.* Salvo disposición legal en contrario, la prima técnica se asignará por decreto del Gobierno, previa solicitud del ministro o jefe de departamento administrativo correspondiente.

"Los decretos sobre asignación de prima técnica deberán ser firmados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y por el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

"ARTÍCULO 55. *Del criterio de asignación.* La asignación de prima técnica se hará teniendo en cuenta la evaluación del nivel técnico-científico de los candidatos, de acuerdo con el procedimiento que determinen los reglamentos.

"Esta prima será equivalente a un porcentaje de la asignación básica mensual que corresponda al empleo del funcionario al cual se asigna.

"La prima técnica se pagará mensualmente y constituye factor de salario.

"En ningún caso la prima técnica podrá exceder el cincuenta por ciento de la remuneración básica mensual de quien vaya a percibirla.

"La suma del sueldo básico, los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto y la prima técnica, no podrá exceder la remuneración total de los ministros del despacho o jefes de departamento administrativo.

"ARTÍCULO 56. *Del disfrute de prima técnica ya asignada.* Las personas que a la fecha de expedición de este Decreto tengan asignada prima técnica, continuarán disfrutándola mientras permanezcan en el mismo cargo y hasta la fecha de su retiro de la respectiva entidad.

"ARTÍCULO 57. *De la incompatibilidad para recibir prima técnica y gastos de representación.* Sin perjuicio de las situaciones bajo la vigencia del Decreto número 540 de 1977, el derecho a percibir prima técnica es incompatible con el de recibir gastos de representación.

"Quienes en la fecha de expedición de este Decreto tuvieren asignada prima técnica y ocupen empleos a los cuales por primera vez sean señalados gastos de representación, podrán continuar percibiendo dicha prima, pero disminuida en una cuantía igual a la de tales gastos.

La prima técnica dejará de disfrutarse si su cuantía fuere igual o excedida por la de los gastos de representación.

"

ARTÍCULO 58. *La prima de servicio.* Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días del mes de julio de cada año.

"Esta prima no regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

"ARTÍCULO 59. *De la base para liquidar la prima de servicio.* La prima a que se refiere el artículo anterior se liquidará sobre los factores de salario que se determinan a continuación:

".....

"e) La bonificación por servicios prestados.

"Para liquidar la prima de servicios, se tendrá en cuenta la cuantía de los factores señalados en los ordinales precedentes a 30 de junio de cada año.

"ARTÍCULO 60. *Del pago proporcional de la prima de servicio.* Cuando el funcionario no haya trabajado el año completo en la misma entidad tendrá derecho al pago proporcional de la prima, a razón de una doceava parte por cada mes completo de labor y siempre que hubiere servido en el organismo por lo menos un semestre.

"No obstante lo dispuesto en el presente artículo, cuando un funcionario pase del servicio de una entidad a otra, el tiempo laborado en la primera se computará para efectos de la liquidación de esta prima, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.

"Se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más de quince días hábiles entre el retiro de una entidad y el ingreso a otra.

".....

"ARTÍCULO 75. *De la conformación de las plantas de personal.* Las entidades de la Rama Ejecutiva tendrán la planta de personal necesaria para desarrollar cada uno de sus programas presupuestarios, de acuerdo con sus funciones y su estructura orgánica, y con sujeción a las siguientes reglas:

"a) La creación de empleos deberá ajustarse a las normas sobre clasificación y nomenclatura de cargos fijados por este Decreto, al manual general de requisitos mínimos expedido por el Gobierno y al manual descriptivo de empleos y de cada organismo.

"b) Ningún empleo podrá tener funciones generales distintas a las establecidas en la Constitución, la ley o el manual descriptivo de la entidad para las diferentes clases de cargos, ni remuneración que no corresponda a la señalada en las escalas salariales fijadas en el presente Decreto.

"c) La conformación y reforma de las plantas de personal se hará mediante decreto que llevará las firmas del Ministro o jefe de departamento administrativo correspondiente, la del Ministro de Hacienda y Crédito Público como certificación de que existe apropiación presupuestaria suficiente para cubrir su costo, y la del jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

"d) Todos los empleos de la entidad deberán estar comprendidos en la planta de personal.

"ARTÍCULO 76. *De la inclusión de los cargos de trabajadores oficiales en las plantas de personal.* Los organismos que desarrollen actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas, fijarán en sus respectivas plantas de personal el número de cargos permanentes que para el desempeño de esas labores serán ocupados por trabajadores oficiales. En cada planta deberá señalarse la apropiación presupuestaria para atender al pago de los salarios de dichos trabajadores.

"Las plantas de personal de los establecimientos públicos indicarán el número de empleos de carácter, puramente auxiliar y operativo que, de acuerdo con sus estatutos, serán desempeñados por trabajadores oficiales, así como la apropiación total destinada al pago de los salarios de tales trabajadores.

"En ningún caso el número de trabajadores oficiales vinculados al servicio de una entidad podrá exceder el total de cargos fijado para este tipo de servidores en la respectiva planta de personal.

"ARTÍCULO 77. *De la información presupuestaria.* Para efectos de contribuir a una mejor programación y control del gasto público, las entidades a que se refiere el artículo 1º del presente Decreto, deberán anexar al anteproyecto de presupuesto información acerca de la planta de personal con que cuentan para cada programa presupuestario.

"ARTÍCULO 78. *Del estudio de los proyectos de estimación de plantas de personal.* En el caso de que se proyecten modificaciones en las plantas de personal, la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo del Servicio Civil estudiarán los proyectos respectivos, con el fin de asegurar su conformidad con las normas legales sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos, y con las políticas de administración de personal y de gasto público fijadas por el Gobierno para el período fiscal correspondiente.

"El análisis de los proyectos de planta para cada programa presupuestario deberá considerar necesariamente la adecuación de sus actividades al número y a la naturaleza de los empleos propuestos.

"La modificación de plantas estará precedida de una evaluación del grado de cumplimiento del programa de que se trate.

"ARTÍCULO 79. *De los efectos fiscales de los decretos de planta de personal.* Salvo disposición legal expresa los decretos que fijen o modifiquen plantas de personal no podrán tener efectos fiscales retroactivos. Tampoco los tendrán las posesiones, salvo lo dispuesto en el presente Decreto para el pago de la retroactividad.

"ARTÍCULO 80. *De la reglamentación.* Los reglamentos establecerán la forma de elaborar los proyectos de plantas de personal y el procedimiento que deberá seguirse para su modificación. Así mismo, señalarán los criterios para evaluar tanto las estimaciones sobre el volumen de cargos que sean indispensables para desarrollar cada programa presupuestario, como el grado de cumplimiento de las actividades inherentes a dichos programas en relación con la planta asignada o propuesta.

"ARTÍCULO 81. *Del movimiento de personal con ocasión de las reformas en las plantas.* Siempre que se reforme total o parcialmente la planta de personal <sic> de un organismo, la incorporación de sus empleados a los nuevos cargos establecidos en ella se sujetará a las siguientes reglas:

"1 No será necesario el cumplimiento de requisito distinto al de la firma del acta de posesión:

"a) Cuando los nuevos cargos sean iguales a los de la planta anterior en su denominación y grado, y tengan, por consiguiente, las mismas

funciones e idénticos requisitos para su ejercicio.

"b) Cuando los nuevos cargos sólo se distingan de los de la antigua planta por haber variado su grado de remuneración, como efecto de un reajuste de salarios ordenado por la ley.

"c) Cuando los nuevos cargos tengan funciones similares a los de la planta anterior, pero para su desempeño se exijan los mismos requisitos. En este caso la incorporación se tomará como traslado.

"2 La incorporación se considerará como nuevo nombramiento o como ascenso -según se trate de empleados de libre nombramiento y remoción o de empleados de carrera, respectivamente-, y deberá estar precedida en todo caso de la comprobación del lleno de los requisitos exigidos para el ejercicio del nuevo cargo:

"a) Cuando se haya dispuesto la supresión de cargos fijados en la planta anterior, y la creación de nuevos empleos con diferentes funciones y requisitos mínimos para su ejercicio;

"b) Cuando la reforma de la planta tenga por objeto reclasificar los empleos de la planta anterior, para fijar otros de mayor jerarquía dentro de una misma denominación.

"En toda incorporación de funcionarios de carrera a cargos de superior jerarquía y responsabilidad, que de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo se considera ascenso, será indispensable, además, el cumplimiento de las disposiciones que sobre movimientos de personal escalafonado se establezcan en el estatuto de servicio civil y carrera administrativa.

"La incorporación no implica solución de continuidad en el servicio para ningún efecto legal. En ningún caso la incorporación podrá implicar desmejoramiento en las condiciones laborales y salariales de los funcionarios que ocupaban empleos de la planta anterior.

"ARTÍCULO 83.*De los supernumerarios.* Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.

"También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

"En ningún caso la vinculación de un supernumerario excederá el término de tres meses, salvo autorización especial del Gobierno cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por períodos superiores.

"La remuneración de los supernumerarios, se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente Decreto, según las funciones que deban desarrollarse.

"Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo.

"La vinculación de supernumerarios se hará mediante, resolución administrativa, en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse.

"ARTÍCULO 84.*De la modificación de las plantas de personal vigentes.* Las entidades a que se refiere el artículo 1º del presente Decreto, procederán a modificar sus actuales plantas de personal para ajustarlas a la nomenclatura de empleos y a las escalas de remuneración fijadas en este estatuto.

".....

"ARTÍCULO 86.*Del procedimiento para la modificación.* El ajuste de las plantas de personal a las disposiciones del presente Decreto se efectuará por resolución interna del jefe de cada organismo, que requerirá la aprobación del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

"ARTÍCULO 87.*De la prohibición de crear cargos o de variar los existentes.* Las resoluciones sobre ajuste de plantas de personal no podrán contemplar la creación de nuevos cargos, ni modificaciones respecto de los existentes, salvo las que resulten de aplicar las equivalencias de que trata el artículo 85.

"ARTÍCULO 88.*De otras modificaciones en las plantas.* Las modificaciones de planta que contemplen creación o reclasificación de empleos deberán sujetarse al trámite regular fijado en este Decreto.

"ARTÍCULO 89.*De los efectos fiscales de las nuevas plantas.* Las plantas de personal ajustadas a las normas sobre nomenclatura y remuneración de cargos fijadas en el presente estatuto tendrán efectos fiscales a partir de la fecha de su aprobación por el Departamento Administrativo del Servicio Civil, salvo lo que se dispone más adelante sobre el pago de retroactividad del reajuste de salarios.

".....

"ARTÍCULO 99.*De la aplicación del presente Decreto a los servidores del sector de la Defensa Nacional.* A los empleados públicos que prestan

servicio en los establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Defensa y en las empresas industriales y comerciales del Estado vinculadas al mismo Ministerio, sólo les será aplicable el presente estatuto en lo que hace a las disposiciones sobre clasificación y nomenclatura de cargos, a las asignaciones básicas de las escalas de remuneración, a la prima de servicio y a los viáticos de que tratan los artículos 3º a 32 inclusive, 43, 44, 49, 58, 59, 60, 61 y 62, 64 a 68, 71 y 74 a 98 inclusive, 100, 101, 102, 105 y 107.

"El Departamento Administrativo del Servicio Civil fijará las equivalencias entre la nomenclatura de empleos establecida en este Decreto para cada nivel y la que rija actualmente en las referidas entidades.

"Las remuneraciones de los trabajadores oficiales de los establecimientos y de las empresas a que se refiere este artículo serán convenidas en los respectivos contratos de trabajo, con arreglo a las políticas adoptadas por sus juntas directivas.

"Los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional de que trata el artículo 15 del Decreto-ley número 610 de 1977, que actualmente se rigen por el Decreto-ley número 540 de 1977, quedarán sujetos a las disposiciones de este estatuto en materia de clasificación y nomenclatura de cargos y en lo que se refiere a las asignaciones básicas de las escalas de remuneración fijadas por los artículos 3º a 32 inclusive, 49 y 74 a 98, 100, 101, 105 y 107.

".....

"ARTÍCULO 102. *Del cómputo para el reconocimiento de la prima de servicio.* El tiempo para el reconocimiento de la prima anual de servicio de que trata el artículo 58 comenzará a contarse desde el 30 de junio de 1977.

"....."

"DECRETO 1045 DE 1978

(Junio 7)

"Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector Nacional"

"EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978,

"DECRETA:

".....

"ARTÍCULO 2º *De las entidades de la Administración Pública.* Para los efectos de este Decreto se entiende por entidades de la Administración Pública del orden nacional la Presidencia de la República, los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, los Establecimientos Públicos y las Unidades Administrativas Especiales.

".....

"ARTÍCULO 17. *De los factores salariales para la liquidación de vacaciones y prima de vacaciones.* Para efectos de liquidar tanto el descanso remunerado por concepto de vacaciones como la prima de vacaciones de que trata este Decreto, se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario, siempre que correspondan al empleado en la fecha en la cual inicie el disfrute de aquellas:

".....

"d) La prima técnica.

"g) La bonificación por servicios prestados.

".....

"ARTÍCULO 33. *De los factores de salario para liquidar la prima de navidad.* Para el reconocimiento y pago de la prima de navidad se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

".....

"d) La prima técnica.

".....

g) La bonificación por servicios prestados.

".....

"ARTÍCULO 45. *De los factores de salario para la liquidación de cesantías y pensiones.* Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieron derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

".....

b) Los gastos de representación y la prima técnica:

".....

"g) La bonificación por servicios prestados.

".....

"ARTÍCULO 46. *De los factores de salario para liquidar otras prestaciones.* Para determinar el valor de los auxilios por enfermedad y maternidad, de la indemnización por accidentes de trabajo y por enfermedad profesional y del seguro por muerte se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

".....

"d) La prima técnica;

".....

"g) La bonificación por servicios prestados;

".....

"ARTÍCULO 57. *De la vigencia.* Las reglas del presente decreto se aplicarán al reconocimiento y pago de las prestaciones desde el 20 de abril de 1978, cualquiera sea la fecha en que se hayan causado.

"El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, surte efectos fiscales desde el 20 de abril del presente año y subroga en su totalidad el Decreto-ley número 777 de 1978".

III. LA DEMANDA

Los argumentos del demandante pueden resumirse así:

1. Estima que el ordinal 5º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978 es inconstitucional en cuanto se refiere a las normas sobre asignaciones, ya que se trata en su concepto de una atribución propia del Ejecutivo, que no requiere de facultades extraordinarias para su ejercicio por parte del Presidente. El otorgamiento de esas facultades, como si fueran del Congreso, implica violación de los artículos 55 y 76-12 de la Carta en cuanto el Congreso invadió la órbita de funciones propia del Gobierno.

2. En cuanto al Decreto número 1042 de 1978, dice el demandante:

"Este decreto, como puede apreciarse de la simple lectura de su título, obedece a las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 1º, ordinal 1º, literal a) y el ordinal 2º del mismo artículo de la Ley 5ª de 1978, como sería lo correcto. Sin embargo, parece que el Presidente, para la expedición de este decreto, por su contenido, tomó como fundamento el ordinal 5º del artículo primero que comentamos, y ello, tal vez, por el 'mico' de las asignaciones inconstitucionalmente incluido en esta disposición. Si fue así, aunque el título del decreto da a entender lo anteriormente expuesto, todo el decreto sería inconstitucional como una consecuencia obligada de la inconstitucionalidad de este ordinal 5º conforme a lo expuesto en el ítem 1 de este concepto.

Sin embargo, el propio demandante limita la posible inconstitucionalidad a los artículos 45, 46, 47, 48, el literal g) del artículo 42 y el c) del artículo 59 (en cuanto tales disposiciones contienen una prestación social como es la de bonificación por servicios prestados), y a los artículos 52, 53, 54, 55, 56 57, y al literal c) del artículo 42 (en cuanto también crean y reglamentan la prestación social denominada prima técnica), así como los artículos 58, 59, 60 y 102 (en cuanto se refiere a otra prestación social: la prima de servicios).

Agrega:

"Como puede verse, las citadas disposiciones se refieren, y así lo hemos anotado en cada uno de los literales anteriores, crean y reglamentan sustancialmente, verdaderas prestaciones sociales en favor de un sector de la Administración Pública en el orden nacional, concretamente, de los organismos y entidades que integran la denominada específicamente Rama Ejecutiva del Poder Público, propiamente, de conformidad con el artículo 1º del Decreto-ley número 1050 de 1968, no a la totalidad de los organismos y entidades que comprende la Administración Pública Nacional. Por esto es que concluimos que el Decreto número 1042 de 1978 que estamos impugnando, además de por su título, obedece y se fundamentó en el artículo 1º, ordinal 1º, literal a) y ordinal 2º de la Ley 5ª de 1978.

"Siendo así, incluir normas o disposiciones distintas a las contempladas o autorizadas por la Ley 5ª de 1978 en su texto, contraviene los 77y 92 (sic) de la Constitución Nacional. De un lado.

"Por otro lado, en ninguna de las disposiciones o facultades extraordinarias de que trata la Ley 5ª de 1978 se contempla la de crear o establecer prestaciones sociales nuevas o diferentes de las hasta la expedición de la expresada ley, existentes".

Considera, además, que el título del Decreto número 1042 no corresponde a su contenido, por cuanto aquél se refiere tan sólo a las facultades descritas en los numerales 1º y 2º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978, en tanto que el Decreto establece reglas generales sobre prestaciones sociales (art. 92 C. N.);

Considera el demandante que tanto el Decreto número 1042 como el número 1045 desconocieron derechos adquiridos por los trabajadores en virtud del Decreto número 77 de 1978:

"Este Decreto número 777 de 1978, ajustado a la ley de facultades extraordinarias (5ª de 1978) y a la Constitución nacional, sin embargo, tuvo una vigencia efímera, no obstante durante el poco termino en que estuvo rigiendo, consolidó una serie de situaciones jurídicas y verdaderos derechos adquiridos que el legislador extraordinario al hacerle fraude a la ley (C. N.) no quiso respetar al expedir posteriormente, primero el comentado Decreto número 1042 de 1978, y en segundo lugar, en la misma fecha, el Decreto número 1045 de 1978".

4. Sobre el Decreto número 1045 de 1978 afirma:

"Así,... y como consecuencia de lo anteriormente expuesto en este concepto con respecto del Decreto número 1042 de 1978, son inconstitucionales las siguientes disposiciones del Decreto-ley número 1045 de 1978, junio 7, 'por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos v trabajadores oficiales del sector nacional'.

"a) El artículo 17, literales d) y g), en cuanto entre los factores de salario para la liquidación de vacaciones y prima de vacaciones incluyó las primas técnica y de bonificación por servicios prestados, inconstitucionalmente creadas y reglamentadas en el Decreto número 1042 de 1978. El literal f), que trata de la prima de servicios, no obstante estar inconstitucionalmente creada esta prima en el Decreto número 1042, lo cierto es que ella puede estar establecida convencionalmente y por otros decretos especiales para determinados organismos y entidades nacionales que justifiquen su inclusión como factor de salario. Por lo demás, también sería inconstitucional;

"b) El artículo 33, literales d) y g), por las mismas razones del anterior artículo impugnado, aquí con respecto de la prima de navidad. Y el literal f) en lo relativo a la prima de servicios, con la salvedad hecha en el aparte anterior igualmente válida para el artículo 33.

"c) El artículo 45, sobre los factores de salario para la liquidación de cesantía y pensiones. El literal b) en lo pertinente a la prima técnica: el literal g) en cuanto traía de la bonificación por servicios prestados. Y el literal h) teniendo en cuenta las salvedades hechas, en cuanto se refiere a la prima de servicios. Igualmente el artículo 46 en lo relativo a las mismas prestaciones, literales d) y g).

"Se han violado, pues, amén del fraude a la Carta comentado, los mismos artículos violados con el Decreto número 1042 de 1978, en cuanto o en lo relativo al establecimiento y reglamentación de las primas de bonificación por servicios prestados, técnica y de servicios.

5. Considera también inconstitucional el artículo 2º del mismo Decreto número 1045 de 1978, por cuanto "dejó por fuera a las empresas industriales v comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta con capital social de más del 90% oficial, y por tanto el gobierno no desarrolló a plenitud las facultades otorgadas, que sí incluían a los funcionarios de las mencionadas entidades.

6. Acusa por inconstitucional el artículo 57, por haber dado efecto retrospectivo a las reglas contenidas en el Decreto, al expresar que las prestaciones sociales regirían desde el 20 de abril de 1978, cualquiera que fuese la fecha en que se hubieran causado.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 1051 de junio 28 de 1986, expresó sobre los cargos contenidos en la demanda:

"a)...

"Salta a la vista,que no es lo misino señalar las reglas generales sobre salarios, que es propio del Congreso, que administrar y manejar el personal administrativo dentro de dichos topes, siendo indudable que las facultades de la Ley 5ª se referían a las reglas generales y no a la fijación de salarios. Por otra parte, aunque es cierto que sobran las facultades del numeral 5º respecto de las asignaciones, ya que los numerales 1º y 2º, ya habían autorizado al Ejecutivo para 'fijar las escalas de remuneración' y 'revisar el sistema de clasificación y nomenclatura' de los empleos, lo que implica determinar las reglas generales sobre asignaciones, esta circunstancia puede dar lugar a una tacha por falta de técnica, mas no por inconstitucionalidad En consecuencia, el Despacho no encuentra motivos de inexequibilidad en la ley de Facultades.

"b) Respecto de la falta de correspondencia entre el título y el contenido del Decreto número 1042 de 1978, por referirse el título únicamente a las facultades descritas en los numerales 1º y 2º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978, mientras que el Decreto se ocupa fundamentalmente en establecer reglas generales sobre prestaciones sociales, cabe observar en primer lugar que el artículo 92 de la Constitución, citado como infringido regula exclusivamente la formación de las leyes y no de los decretos-ley, lo que se deduce, no sólo por el título de la Constitución al cual pertenece que es el 'de la formación de las leyes', sino también por el texto mismo del artículo...

".....

"c) En relación con la infracción de los artículos 20, 55 y 76 de la Constitución por haber el Presidente dictado normas que crean y reglamentan unas prestaciones sociales, sin tener facultades para ello, se recuerda que este punto fue resuelto por la Corte en sentencia del 5 de octubre de 1982, al estudiar el inciso quinto del artículo 83 del citado Decreto, el cual regula las prestaciones sociales de los supernumerarios.

"En dicha sentencia, la Corte consideró que no hay extralimitación por parte del Gobierno...

".....

"d) El Despacho difiere también del criterio del actor respecto de los artículos 75 a 81, 83, 84, 86 a 89 del Decreto número 1042 de 1978, ya que encuentra que tales normas se dictaron en desarrollo de las facultades previstas en el numeral 2 del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978. En efecto, el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos tiene una acepción mucho más amplia que la simple enunciación de las denominaciones y grados de los cargos, como parece entender el actor, ya que la palabra 'sistema' indica que estos preceptos primarios (denominaciones y grados) deben asentarse en un conjunto de reglas generales que los hagan imperativos y operantes. Así, constituyen reglas relativas a la clasificación y nomenclatura de empleos, las del artículo 75, que establece las normas generales para la conformación de las plantas de personal, y las de los artículos 76, 77, 78, 79, 80 y 81, que también regulan aspectos relativos a dichas plantas, lo mismo que los artículos 83, 84, 86 a 89, que determinan reglas para los cargos de supernumerarios, la modificación de las plantas de personal, la equivalencia de cargos y otros asuntos semejantes.

"Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el legislador, ordinario o especial, no tiene límites en el desarrollo de las leyes, las cuales pueden agotar la materia, dejando al Ejecutivo su aplicación, o pueden señalar apenas los principios generales, ateniéndose para su detalle al poder reglamentario de la administración, sin que en ninguno de los dos casos haya intromisión indebida entre las ramas del poder público.

".....

"... En relación con los artículos 2º y 57, inciso segundo, del Decreto número 1045 de 1978, demandados por haberse excluido del campo de aplicación a las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con más del 90% de capital oficial, se observa lo siguiente: el Despacho no encuentra que el Ejecutivo se haya apartado de las facultades precisas otorgadas por la Ley 5ª de 1978, porque aunque ellas se refieren a toda la administración del orden nacional, no obligaban a cobijar con las mismas normas a todo el personal, pues las facultades pueden ser utilizadas parcialmente, correspondiendo al Presidente de la República, como legislador especial, dictar las normas de acuerdo a las necesidades y conveniencias de la Administración.

"Sin embargo, habida cuenta de que el Decreto número 777 de 1978, no había hecho esa exclusión, resulta evidente, como dice el demandante, que los empleados de las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta adquirieron los derechos consagrados en ese Decreto. Por otra parte, aunque tal adquisición fue precaria, pues entró a regir el 28 de abril de 1978 y el Decreto número 1045 que lo derogó es del 7 de junio del mismo año, es indudable que los derechos que se consolidaron durante ese breve tiempo fueron desconocidos por el Decreto posterior, ya que éste surtió efectos fiscales a partir del 20 de abril de 1978 y, como dice el primer inciso del artículo 57, las reglas del Decreto se aplican al reconocimiento y pago de prestaciones 'cualquiera sea la fecha en que se hayan causado'.

"Por lo anterior, resulta evidente que el artículo 2º del Decreto número 1045 de 1978, es inexecutable por infringir el artículo 30 de la Carta que tutela los derechos adquiridos, lo mismo que el artículo 17*ibídem*, ya que la protección que debe el Estado al trabajo, implica el mantenimiento de las garantías y condiciones laborales de los trabajadores".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, ya que una de ellas, forma parte de una ley expedida por el Congreso Nacional (artículo 14 C.N.) y las demás integran decretos con fuerza de ley, que fueron dictados en ejercicio de las facultades conferidas por la misma ley (artículos 76, ordinal 12; 118, ordinal 8º, 214 C.N.).

2. Estudio de las normas integrantes de los Decretos-ley en lo relativo a la oportunidad de su expedición

Las facultades extraordinarias previstas en el artículo 1 de la Ley 5ª de 1978 fueron conferidas durante noventa (90) días contados a partir de su vigencia, es decir, desde el diez (10) de abril de mil novecientos setenta y ocho (1978), fecha de promulgación en el Diario Oficial.

Los Decretos números 1042 y 1045 de 1978 fueron expedidos el 7 de junio y, por tanto, dentro del término previamente fijado por el Congreso, luego por este aspecto no vulneran la Carta Política.

3. Materias de las facultades otorgadas por la Ley 5ª de 1978

Dice la citada ley en su artículo 1º:

"ARTÍCULO 1º. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de
Sentencia 91 de 1986 Corte Suprema de Justicia

facultades extraordinarias por el término de noventa días, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

"1º. Fijar, con efectividad al primero (1º) de enero de 1978, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de:

"a) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;

"b) La Registraduría Nacional del Estado Civil;

"c) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, el Tribunal Disciplinario el Consejo de Estado y los Tribunales Contencioso Administrativo y las Direcciones de Instrucción Criminal;

"d) La Contraloría General de la República.

"Esta facultad comprende la de señalar las bonificaciones de los soldados grumetes y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"No obstante lo dispuesto en el numeral primero del presente artículo, en las entidades que tuvieron decretados reajustes salariales para hacerse efectivos con posterioridad al primero de enero de 1978, la modificación de las escalas de remuneración registrará a partir de la fecha en que se haya previsto el respectivo reajuste.

"2º. Revisar el sistema de clasificación y nomenclatura de los mismos empleos para fijar o modificar aquellas series y clases cuya creación o modificación se estime indispensable.

"3º. Señalar los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de la pensión jubilatoria de las personas que desempeñen el cargo de dactiloscopista en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

"4º. Modificar el régimen de servicio civil y carrera administrativa.

"5º. Revisar y modificar las reglas generales a las cuales deben sujetarse las entidades de la Administración Pública del Orden Nacional en la aplicación de las normas sobre las asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal.

"6º. Fijar las reglas para el reconocimiento, la liquidación y el pago de las prestaciones sociales que se causaron en el futuro a favor de los extranjeros no domiciliados en Colombia que presten servicios en el exterior como funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La norma transcrita sirve de punto de referencia tanto para confrontar la constitucionalidad del ordinal 5º de la misma, que ha sido acusado, como para establecer la relación entre las facultades y el ejercicio que de ellas hizo el Gobierno a través de los Decretos números 1042 y 1045 de 1978, algunos de cuyos artículos conforman también el objeto de este proceso.

a) *La facultad en materia de asignaciones (Ley 5ª de 1978, artículo 1º, ordinal 5º)*

No se hallan fundados los cargos que el demandante formula al ordinal 5º mencionado, pues parte de una errónea interpretación de su sentido.

En efecto, la facultad que consagra no es para *determinar* (en concreto) las asignaciones del personal perteneciente a las entidades de la Administración Pública Nacional, función que el Presidente tiene a su cargo, sin necesidad de facultades extraordinarias (art. 120, ordinal 21 C.N.), sino para "revisar y modificar *las reglas generales* (subraya la Corte)" a las cuales deban sujetarse dichas entidades en la aplicación de las disposiciones sobre asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal.

Es precisamente esa atribución -la de dictar normas generales- la que corresponde al Congreso, según interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 76, ordinal 9º y 120, ordinal 21, de la Constitución Nacional, pues mientras el primero de ellos señala que a través de leyes se fijarán *las escalas* (no las asignaciones) de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así *como el régimen* de sus prestaciones sociales, el segundo deja en manos del Gobierno la fijación de las dotaciones y emolumentos (en concreto) "todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76".

Es claro que la facultad del Congreso abarca tanto la de establecer las reglas generales sobre la materia, como la de revisar y reformar las que vienen rigiendo, de acuerdo con lo preceptuado por el ordinal 1º del artículo 76 C.N.

Tratándose de una atribución propia del Congreso, podía este sin duda, en aplicación del ordinal 12 del artículo 76, revestir *pro tunc* al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en esa materia precisa dictara decretos con fuerza de ley, bien para establecer las reglas generales o bien para modificar las ya existentes, como en el caso del ordinal que se analiza, que por lo tanto se considera ajustado a la Constitución.

b) *Prestaciones sociales nuevas*

El demandante afirma que varias de las disposiciones de los Decretos números 1042 y 1045 de 1978 son inconstitucionales en cuanto crearon y reglamentaron nuevas prestaciones sociales (como factores de salario), no previstas en la ley de facultades.

Enuncia como tales la bonificación por servicios prestados, la prima técnica y la prima de servicios.

Este punto ya fue objeto de estudio para la Corte a propósito de la demanda de inconstitucionalidad que se instauró contra el artículo 83 del Decreto número 1042 de 1978 por razones similares a las que ahora invoca el demandante (sentencia octubre 5 de 1982).

Se dijo en el fallo mencionado: "... El Presidente de la República estaba autorizado para revisar y modificar las reglas generales de aplicación de las normas sobre asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para el personal de la administración, y *no simplemente para aplicar las reglas ya vigentes*, pues de entenderse que apenas lo estaba para su aplicación, hubiera resultado innecesaria y estéril la facultad..."

En el mismo sentido se pronuncia el señor Procurador General de la Nación cuando en su concepto, relativo a las disposiciones cuya constitucionalidad se estudia, afirma que "en la facultad de revisar y modificar las reglas generales sobre asignaciones y prestaciones, para que tenga algún sentido -siendo obvio que el legislador no dicta normas ineficaces- se encuentra inherente la de conceder prestaciones de las que no gozaba el personal, lo que equivale a establecer nuevas prestaciones sociales".

Estima la Corte que este criterio debe mantenerse, pues lo contrario implicaría aceptar que el Congreso puede otorgar facultades al Gobierno en materias que son competencia de este último, tales como la potestad reglamentaria (art. 120-3 C.N.) la atribución de crear o suprimir empleos subalternos (art. 120- 21 C.N.), o la de fijar sus dotaciones y emolumentos (art. 120- 21 C.N.), atribuciones a las cuales el demandante quiere limitar el alcance del artículo 1º, ordinal 5º, de la Ley 5ª desarrollada por el Gobierno en las normas que se estudian.

Las normas generales que dicta el Congreso y a las que debe sujetarse el Presidente en materia de prestaciones para los empleados de la Administración Pública Nacional (artículos 76-9 y 120-21 C.N.), pueden abarcar distintos aspectos, uno de los cuales es indudablemente el de enunciar y revisar los tipos o clases de prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores, reordenando las ya existentes o creando nuevas.

Esa facultad, propia del Congreso, puede encomendarse al gobierno en forma temporal y con la precisión que la Carta exige (art. 76-12 C.N.): Así lo hizo la Ley 5ª de 1978 cuando autorizó al ejecutivo para "revisar y modificar las reglas generales" en cuanto a las prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal. Aunque es evidente la redundancia en que incurrió el legislador, pues habló de *reglas generales* para la aplicación *de las normas* señaladas por la ley, el contenido de la facultad es suficientemente claro, interpretado a la luz de los artículos 76-9 y 120- 21 de la Constitución: consiste en la revisión y reforma de las reglas generales que después desarrollará el Gobierno (ya en ejercicio de sus atribuciones propias), en materia prestacional, para los empleados de la Administración Pública Nacional).

De manera <sic> que el Presidente, al expedir las normas acusadas en cuanto se refiere a las prestaciones que menciona la demanda, no excedió las facultades y, por ende, no violó la Constitución.

c) El título del Decreto número 1042 de 1978

Se expresa en la demanda que el título del Decreto número 1042 de 1978 no corresponde a su contenido y que, por tanto, todo su texto es inconstitucional por contrariar el artículo 92 de la Carta Política.

Al respecto conviene precisar que dicha disposición constitucional no puede resultar infringida por un decreto, así sea expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, ya que, se refiere específicamente a las leyes en sentido formal y orgánico, es decir, a aquéllas expedidas por el Congreso de la República, previos los trámites exigidos por los artículos 81 y concordantes de la Constitución.

Ha dicho varias veces la Corte que las normas deben interpretarse en función de su finalidad. En el caso de la que nos ocupa (artículo 92 C.N.), su filosofía, al igual que la del artículo 77, consiste en evitar la inclusión subrepticia del artículo o párrafos comúnmente llamados "micos", por ser extraños al tema propio del proyecto discutido en las distintas etapas constitucionales, lo cual no sucede cuando quien legisla es el Gobierno, ciada la diferencia entre el proceso de aprobación de las leyes y el trámite que se sigue para la expedición de actos por el Presidente de la República.

d) La posible inconstitucionalidad "accessoria"

También sostiene el demandante la inconstitucionalidad del Decreto número 1042 de 1978 por haber sido expedido con fundamento en el ordinal 5º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978, desde luego sobre el supuesto de su inconstitucionalidad.

Estima la Corte que, por una parte, el Decreto número 1042 no fue expedido exclusivamente con apoyo en el citado ordinal sino, como lo dice su mismo texto, en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 5ª de 1978, y que, por otra, habiéndose hallado que el ordinal 5º no viola la Constitución, falla el supuesto de inconstitucionalidad alegado por el demandante, y, por tanto, no es oportuno entrar en consideraciones adicionales.

e) Diferencia entre facultad y obligación

Ha sido demandado el artículo 2º del Decreto número 1045 de 1978, que enunció como entidades públicas del orden nacional para efectos de su aplicación, a la Presidencia de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y Superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales.

En concepto del demandante, dicho artículo está viciado de inconstitucionalidad, pues excluyó del ámbito de aplicación del Decreto algunas

entidades de la administración pública nacional, tales como las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con capital social de origen oficial superior al 90%. La violación, según el actor, consiste en que las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1978 incluían dichas entidades, por referirse a la Administración Pública Nacional (de la que forman parte según el artículo 120-9 y 210-10 de la C.N. y el Decreto número 1050 de 1968), con lo cual dejó el Gobierno de ejercer parte de las facultades, quebrantando las normas de los artículos 20 y 118-8 de la Carta, pues tenía "el deber jurídico de obrar o ejercer a plenitud, dentro de los límites o precisión de la ley de facultades, la función o atribución contenida en el artículo 1º, ordinal 5º, de la Ley 5ª de 1978".

"Considera la Corte que el cargo es infundado, pues lo característico de toda *facultad* es que puede hacerse uso de ella, no usarse o usarse parcialmente. O sea, cuando el Congreso reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en determinada materia, no está obligado dicho funcionario a ejercerlas necesariamente y en toda su plenitud, en tanto que sí está sujeto al límite sustancial que se le ha señalado como máximo en cuanto no puede excederlo".

Así pues, no es contrario a la Constitución que el Gobierno deje de ejercer una facultad o la use parcialmente, ya que ello es inherente a la facultad misma.

De donde se concluye que por este concepto no puede entenderse que el Ejecutivo haya actuado inconstitucionalmente.

Por tanto, es inadecuada la interpretación del actor sobre los artículos 20 y 118-8 de la Constitución.

El artículo 20 hace responder a los funcionarios públicos por violación del orden jurídico, o por extralimitación de funciones, o por omisión en su ejercicio. Pero ello se entiende aplicable a los deberes y obligaciones propios de cada cargo, mas no a las facultades que se puedan otorgar excepcionalmente.

El ordinal 8º del artículo 118 exige al Presidente que ejerza las facultades extraordinarias *con la fuerza legislativa que la Constitución contempla*, de donde es válido colegir que no puede desbordarlas, pero de ningún modo inferir que está obligado a su agotamiento.

Es necesario aclarar, desde luego, que la posibilidad de ejercer parcialmente las facultades depende de la naturaleza misma de cada autorización, pues hay algunas que deben ejercerse a través de un solo acto integrado y coherente, como es la que se otorga para expedir un código, según ya lo ha decidido la Corte.

f) La exclusión retroactiva

No obstante lo anterior, se encuentra que el artículo 2º en estudio, excluyó a las mencionadas entidades del ámbito normativo del Decreto número 1045 de 1978, en tanto que el artículo 2º del Decreto-ley número 777 del mismo año, subrogado por aquél, sí las incluía en forma expresa y para los mismos efectos (reglas generales en materia de prestaciones sociales).

Tal modificación no tendría incidencia alguna en este proceso constitucional, si no fuera porque otra de las normas objeto de la acción -la contenida en el artículo 57 del Decreto número 1045 de 1978- estableció que la vigencia de las reglas por él fijadas "se aplicarán al reconocimiento y pago de las prestaciones desde el 20 de abril de 1978, cualquiera sea la fecha en que se hayan causado".

El Decreto número 1045 de 1978 fue expedido el 7 de junio del mismo año y comenzó a regir desde, el 15 de junio (fecha en la cual fue publicado en el Diario Oficial), pero según su artículo 57, inciso 2o, principió a surtir efectos fiscales desde el 20 de abril de 1978. A su vez, el Decreto número 777 de 1978, fue expedido el 28 de abril de 1978 y comenzó a regir el 19 de mayo de 1978 (fecha de su publicación en el Diario Oficial), extendiendo su vigencia hasta el 15 de junio (fecha en la cual principió la vigencia del Decreto número 1045). El artículo 57 del Decreto número 777 también establecía: "las reglas del presente Decreto se aplicarán al reconocimiento y pago de las prestaciones desde el 20 de abril de 1978, cualquiera sea la fecha en que se hayan causado. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, surte efectos fiscales desde el 20 de abril del presente año y deroga las disposiciones que le sean contrarias".

De todo lo cual se concluye que durante el lapso comprendido entre el 19 de marzo de 1978 y el 15 de junio del mismo año (vigencia del Decreto número 777), los empleados y trabajadores de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con el 90% o más de capital social perteneciente a la Nación o sus entidades descentralizadas, estuvieron cobijados por las normas que tal Decreto estableció respecto de sus prestaciones. Por ende, dado el carácter retrospectivo del Decreto número 1045 de 1978, y considerada la exclusión que ese mismo Decreto hizo de esas entidades, cabrían interpretaciones que llevaran al desconocimiento de los derechos y las situaciones jurídicas concretas que sus trabajadores y empleados pudieron adquirir en el corto lapso durante el cual rigió el Decreto número 777 de 1978.

Empero, para la adecuada salvaguardia de tales derechos, basta reiterar que el artículo 2o del Decreto número 1045 de 1968 no puede entenderse ni aplicarse en detrimento de los derechos que hubieren adquirido, al amparo del Decreto número 777, los trabajadores y empleados de empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, o de sociedades de economía mixta cuyo capital, en un 90% o más pertenezca a entidades públicas del orden nacional.

Se considera que esta clara y perentoria observación es más aconsejable que declarar inexecutable el comentado artículo, pues podría la Corte estar variando el propósito del legislador, convirtiéndose en colegisladora, función que no le corresponde. Ello es especialmente probable si se tiene en cuenta la íntima conexión del mencionado artículo 2º con las demás disposiciones que integran el Decreto número 1045 de 1978 (véanse, por ejemplo, los artículos 3o y 5o), los cuales, en el caso de fallarse la inexecutable, quedarían sin posible aplicación toda vez que remiten a las entidades contempladas en la norma que se examina.

La Corte no halla en las disposiciones acusadas ningún otro vicio de inconstitucionalidad.

VI.DECISIÓN

En consecuencia, la Corte Suprema de justicia -Sala Plena-, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el ordinal 5° del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978.

Decláranse EXEQUIBLES los siguientes artículos del Decreto-ley número 1042 de 1978; 42 literales c) y g); 45, 46, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, literal e); 60, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 99 y 102.

Decláranse EXEQUIBLES los siguientes artículos del Decreto-ley número 1045 de 1978; 2º, 17, literales d) y g); 33, literales d) y g); 45, literal b), en la parte demandada, es decir, lo relativo a la prima técnica y literal g); 46, literales d) y g), y 57, inciso 2º.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE AL GOBIERNO NACIONAL, INSÉRTESE EN LA GACETA JUDICIAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

FERNANDO URIBE RESTREPO, PRESIDENTE;

*RAFAEL BAQUERO HERRERA,
JOSÉ ALEJANDRO BONIVENTO FERNÁNDEZ,
JORGE CARREÑO LUENGAS,
NEMESIO CAMACHO RODRÍGUEZ,
GUILLERMO DÁVILA MUÑOZ,
MANUEL ENRIQUE DAZA ALVAREZ,
JAIRO E. DUQUE PÉREZ,
GUILLERMO DUQUE RUIZ,
EDUARDO GARCÍA SARMIENTO,
JAIME GIRALDO ANGEL,
HERNANDO GÓMEZ OTÁLORA,
HÉCTOR GÓMEZ URIBE,
GUSTAVO GÓMEZ VELÁSQUEZ,
JUAN HERNÁNDEZ SÁENZ,
RODOLFO MANTILLA JÁCOME,
HÉCTOR MARÍN NARANJO,
LISANDRO MARTÍNEZ ZÚÑIGA,
FABIO MORÓN DÍAZ,
ALBERTO OSPINA BOTERO,
JAIME PINZÓN LÓPEZ,
RAFAEL ROMERO SIERRA,
EDGAR SAAVEDRA ROJAS,
GERMÁN VALDÉS SÁNCHEZ.*

INÉS GALVIS DE BANAVIDES

SECRETARIA GENERAL

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

HACE CONSTAR:

Que el Magistrado Nemesio Camacho Rodríguez, no asistió a la Sala Plena celebrada el día dieciséis (16) de octubre del presente año, por encontrarse con excusa justificada.

INÉS GÁLVIS DE BENAVIDES

SECRETARIA

Fecha y hora de creación: 2026-05-25 01:55:13