Función Pública

# Sentencia 398 de 2002 Corte Constitucional

i=9908;

SENTENCIA C-398 DE 2002

Referencia: expediente D-3821

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 42 del Decreto Ley 1045 de 1978.

Actor: Andrés Delgado Ordega

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Andrés Delgado Ortega demandó el artículo 42 del Decreto Ley 1045 de 1978.

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

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

"DECRETO 1045 DE 1978

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:

(...)

ART. 42.- De la retención del auxilio de cesantía. Los empleados públicos destituidos por faltas disciplinarias que puedan llegar a constituir peculado, concusión, cohecho o negociaciones incompatibles con el ejercicio de las funciones públicas, no podrán recibir el auxilio de cesantía mientras no se les dicte auto de cesación de todo procedimiento, auto de sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria.

Con el fin de que la cesantía sea retenida hasta cuando la justicia decida, la autoridad nominadora comunicará oportunamente el hecho a la entidad encargada de hacer el pago."

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada por ser violatoria de los artículos 1, 6 y 150 numeral 10 de la Constitución.

El demandante presenta un único cargo en contra de la norma demandada, a saber que ella excede las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en la Ley 5ª de 1978. Considera que la norma acusada, así no lo diga, establece una causal de pérdida del derecho a recibir el auxilio de cesantía para los funcionarios públicos que "después de un proceso penal seguido en su contra por los delitos de peculado,

concusión, cohecho o negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, no sean absueltos". Anota empero que el numeral 5º del artículo 1 de la citada ley confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias solamente para " *'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',* de la cual se encuentra muy lejos el establecimiento de causales para la pérdida de un derecho, y no de cualquier derecho, sino de uno fundamental, en tanto que la percepción del salario y de cada uno de sus factores – como el auxilio de cesantía – es tan fundamental como el derecho constitucional del cual se deriva: el derecho al trabajo (artículos 25 y 53 de la Constitución)."

Con base en la sentencia C-105 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz, en la cual la Corte dejó en claro que las facultades de la Ley 5ª de 1978 habilitaron al ejecutivo para adoptar medidas de carácter estrictamente procedimental, el actor estima que los asuntos regulados en la norma demandada – "el establecimiento de una sanción adicional a las prescritas por las normas penales y disciplinarias" – nada tienen que ver con procedimientos o sistemas de organización para el pago de prestaciones sociales, materia de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo, con lo que se vulneran el artículo 1º, el 6º y el 150 numeral 10º de la Constitución. Ello porque el exceso de las facultades extraordinarias rompe con el principio republicano que caracteriza a nuestro Estado Social de derecho, a saber la división del poder público en tres ramas con funciones separadas (artículo 1 C.P.), así como con el principio de competencias de las autoridades públicas (artículo 6 C.P.) y con la obligación del Gobierno Nacional de atenerse a las precisas facultades extraordinarias conferidas por el Congreso (artículo 150 numeral 10 C.P.).

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

JOSÉ ORLANDO RODRÍGUEZ GUERRERO, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene en el proceso de constitucionalidad del artículo 42 del Decreto 1045 de 1978 y solicita que se declare su exequibilidad.

Estima el representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que el numeral 5º del artículo 1 de la Ley 5ª de 1978[1] atribuyó al Presidente de la República facultades expresas para "crear e imponer una restricción para el pago de cesantías para los empleados públicos contenida en el artículo 42 del Decreto Ley 1045 de 1978", lo cual incluía la posibilidad de crear una restricción para el pago de las cesantías de los empleados públicos destituidos por faltas disciplinarias hasta tanto no se les resuelve su situación jurídica. Por tal motivo, considera que el Gobierno Nacional "no se extralimitó o desbordó en el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el Congreso de la República a través de ley 5ª de 1978, en lo referente al artículo 42 del Decreto Ley 1045 de 1978".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto del ocho (8) de febrero de dos mil dos (2002), solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la totalidad del artículo 42 del Decreto Ley 1045 de 1978. Las siguientes son las razones que sustentan su solicitud:

1. El Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 5ª de 1978 al expedir el artículo 42 del Decreto 1045 de 1978, "arrogándose asuntos propios de la competencia constitucional del Legislador de 1978 (artículos 1 y 113 Constitucionales) y de la órbita respectiva de competencias (6, 122 y 123 ibídem)". Ello porque dichas facultades extraordinarias fueron concedidas precisa y expresamente para la expedición de normas procedimentales generales para la aplicación de normas sustantivas vigentes en relación con prestaciones sociales de empleados oficiales del orden nacional, y no para la expedición de normas sustantivas – como el artículo 42 acusado – que no existían antes de la expedición del decreto. A su juicio, la norma demandada consagra una figura penal sustantiva para lo cual no estaba facultado el Presidente de la República, a saber la medida cautelar de retención del auxilio de cesantía y la pena accesoria de pérdida de dicha prestación social cuando se verifica alguna de las causales de condena en firme por comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho o negociación incompatibles con el ejercicio de las funciones públicas.

2. La norma acusada viola el artículo 29 de la Constitución – y los derechos al juez natural, al debido proceso público sujeto a la plenitud de las formas propias de cada juicio y a la defensa – puesto que la medida cautelar penal del auxilio de cesantía es "impuesta por servidor administrativo y no por funcionario judicial penal (funcionario competente); lo es por fuera del proceso penal (ausencia de formalidad procesal); y es impuesta sin posibilidad de impugnación (imposibilidad del ejercicio del derecho de defensa)."

3. El auxilio de cesantía en cuando derecho laboral adquirido es un derecho inviolable, que hace parte de la remuneración del trabajador como ahorro para garantizar transitoriamente sus condiciones de vida digna cuando queda cesante o desempleado. En este sentido, resulta ser un beneficio irrenunciable que no sólo no puede ser menoscabado por la ley (art. 53 C.P.), sino que además el Estado debe darle protección especial para cumplir con el mandato de garantizarle a la persona su trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25 C.P.). Estima por lo demás que el artículo acusado al consagrar la pena accesoria de pérdida del auxilio de cesantía viola igualmente la prohibición constitucional de la confiscación, puesto que "el Estado se apodera sin justa causa del contenido económico producto del esfuerzo laboral (...)."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241–5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la demanda contra la norma acusada, ya que se trata de una disposición con fuerza de ley, expedida por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó para el efecto el Congreso a través de la Ley 5a. de 1978.

2. Problema jurídico

Se demanda en esta oportunidad una disposición con fuerza de ley expedida por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, otorgadas bajo la anterior Constitución. Se aduce que éste se extralimitó y, en consecuencia, violó los artículos 1, 6 y 150 numeral 10 de la Constitución de 1991. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de su representante, defiende la exequibilidad de la norma acusada, por considerar que el Presidente de la República sí estaba facultado por la ley habilitante para crear una restricción en el pago de las cesantías a los empleados públicos destituidos por faltas disciplinarias. Por el contrario, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declararla inexequible, no sólo por extralimitación de las facultades otorgadas por la ley, sino además por violación de los artículos 25, 29 y 53 de la Constitución de 1991. En este contexto, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se vulneró la Constitución Política vigente al momento de la expedición de la norma acusada por extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 5ª de 1978 al Presidente de la República?

3. Extralimitación de facultades extraordinarias y vulneración de los artículos 76 numeral 12 y 118 numeral 8 de la Constitución de 1886.

La Corte ha sostenido invariablemente la doctrina según la cual los cargos de inconstitucionalidad contra normas dictadas por el Presidente de la República en ejercicio de la facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República, en cuanto al punto de su sujeción a la ley habilitante, deben analizarse a la luz de la Constitución vigente al momento de su expedición. Ha reiterado la Corte al respecto:

"Para efectos del presente estudio debe la Corte señalar que como las facultades extraordinarias que sirvieron de fundamento para expedir la norma acusada, se confirieron bajo la vigencia de la Constitución de 1886, es frente a ese ordenamiento ante el cual deben aquellas confrontarse, pues es allí en donde se establecían los requisitos y condiciones que se exigían en esa época para su concesión. No sucede lo mismo cuando se demanda una disposición por razones de fondo pues en ese caso tal precepto debe analizarse frente al ordenamiento superior hoy vigente, esto es, la Carta de 1991."[2]

Con fundamento en lo anterior, la Corte procederá a determinar si la norma acusada vulnera los artículos 76 numeral 12 y 118 numeral 8 de la Constitución de 1886 por extralimitación de las atribuciones otorgadas por la Ley 5ª de 1978. A este respecto es necesario establecer si la norma acusada cumple con los requisitos de temporalidad y no extralimitación establecidos por el régimen constitucional vigente al momento de su expedición.

3.1 En relación a la temporalidad baste recordar que la Corte ya analizó este punto y encontró la expedición del Decreto 1045 de 1978 ceñido a la Constitución. Sobre el particular afirmó la Corte: "El Congreso dio cumplimiento estricto a las disposiciones del numeral 12 del artículo 76 de la C.P. de 1886, en cuanto otorgó, *pro tempore*, facultades extraordinarias al Presidente de la República, lo hizo por noventa días, lo que quiere decir que teniendo en cuenta que la ley de facultades se promulgó el 7 de abril de 1978, el Decreto Ley 1045, que contiene la norma impugnada, publicado el 7 de junio de 1978, se expidió dentro del término establecido, por lo que no hay lugar, en relación con este aspecto, a reparo constitucional."

3.2 En relación a la extralimitación por parte del Presidente de la República al expedir el artículo 42 del mencionado decreto ley, concluye la Corte que éste excedió las facultades concedidas, lo que lleva a la inconstitucionalidad de la norma demandada, por las siguientes razones:

3.2.1 El numeral 5º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978 confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias solamente para "*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*". En uso de dichas facultades el Presidente de la República expidió el Decreto 1045 de 1978, "(p)*or 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 artículo 42 del mencionado decreto prohibió el pago del auxilio de cesantía a los empleados públicos destituidos por faltas disciplinarias constitutivas de peculado, concusión, cohecho o negociaciones incompatibles con el ejercicio de las funciones públicas, mientras a aquellos no se les dicte auto de cesación de todo procedimiento, auto de sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria; además, ordenó a la autoridad nominadora comunicar oportunamente a la entidad encargada del pago de la cesantía para que se haga efectiva la retención "hasta cuando la justicia decida".

En cuanto al alcance de las facultades otorgadas al Presidente de la República en el numeral 5º del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978, la Corte sostuvo en pasada ocasión:

"(E)s claro, que con base en esa facultad el ejecutivo estaba habilitado para adoptar medidas de carácter estrictamente procedimental, que sirvieran para el efectivo y regular cumplimiento de la normativa sustancial relacionada con las asignaciones y prestaciones sociales creadas y consignadas en la ley; se trataba de una competencia que no trascendía lo meramente organizacional y que como tal carecía de elementos sobre los cuales el ejecutivo pudiera sustentar la competencia que requería para crear una contribución de carácter parafiscal" (resaltado fuera de texto).[3]

Resulta claro entonces que el Presidente no podía expedir normas sustantivas como la demandada. En efecto, ésta establece como sanción accesoria la retención prolongada de la prestación social del auxilio de la cesantía cuando el empleado público destituido no logra demostrar que ha cesado todo procedimiento en su contra, ha sido sobreseído definitivamente o ha sido absuelto mediante sentencia definitiva. Tal norma tiene un carácter claramente sustantivo por imponer una limitación a los derechos del trabajador, con lo cual se excedieron las facultades otorgadas al Presidente de la República y dicha norma deviene en inconstitucional.

Tampoco es admisible la defensa de la norma demandada en el sentido de que ella exhibe un contenido de simple aplicación; sólo el inciso

segundo tiene tal carácter pero remite necesariamente al contenido del inciso primero, norma esta sí eminentemente creadora de una sanción para los empleados públicos, para cuya expedición carecía el Presidente de la República de habilitación legislativa.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 42 del Decreto Ley 1045 de 1978.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Montealegre Lynett, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Notas de pie de página:

1. El mencionado numeral dice: Artículo 1º. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el tiempo 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".

2. Corte Constitucional, Sentencia C-813 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

3. Corte Constitucional, Sentencia C-105 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad la Corte declaró inexequible el artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978 por exceder el marco fijado por el legislador a las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 5a. de 1978. Dicha norma versaba sobre el descuento de tres de los quince días de prima de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional a favor de Promotora de Vacaciones y Recreación Social (Prosocial), con el fin de que el servidor público obtuviera bajos costos en sus planes vacacionales. A juicio de la Corte, la mencionada norma estableció una contribución parafiscal para cuya creación el legislador no autorizó en forma expresa al Presidente de la República, por lo que el Gobierno Nacional excedió el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el legislador a través de la ley 5a. de 1978.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-11 03:38:18*