

Sentencia C-233/98

PRESTACIONES SOCIALES DE EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES-Facultad del legislador para establecerlas

El Presidente de la República estaba facultado expresamente por el legislador ordinario para “fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales”. Siendo nacionales los empleos a los que se refiere la norma atacada y consagrando ésta el régimen aplicable a sus cesantías, esto es, a una de las prestaciones sociales que les corresponden, no hubo exceso en el uso de las facultades extraordinarias. La norma acusada es constitucional desde los aludidos puntos de vista, ya que, analizada como lo debe ser a la luz de las disposiciones que en el momento de su expedición fijaban las reglas de competencia, se encuentra que no las quebrantó. Ya ha dicho la Corte que el legislador bien puede establecer distintos regímenes de cesantías, específicamente en lo atinente a su forma de liquidación, y que no por ello viola el principio de igualdad, siempre que las distinciones que introduzca sean justificadas.

Referencia: Expediente D-1892

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 21 del Decreto 1045 de 1978 y 27 del Decreto 3118 de 1968

Actores: Orlando Nuñez B. y José Miguel Moreno R.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinte (20) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos ORLANDO NUÑEZ B. y JOSE MIGUEL MORENO R., haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, han presentado ante la

Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 21 del Decreto 1045 de 1978 y 27 del Decreto 3118 de 1968.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

“Decreto 3118 de 1968

(diciembre 26)

“Por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y de las extraordinarias que le confiere la ley 65 de 1967,

DECRETA:

(...)

Artículo 21. Liquidaciones anuales. Cada año calendario, contado a partir del 1 de enero de 1969, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, liquidarán la cesantía que anualmente se cause en favor de sus trabajadores o empleados.

La liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador”.

“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 5 de 1978,

DECRETA:

(...)

Artículo 21. Del reconocimiento de vacaciones no causadas en caso de retiro del servicio. Cuando una persona cese en sus funciones faltándole treinta días o menos para cumplir un año de servicio, tendrá derecho a que se le reconozcan y compensen en dinero las correspondientes vacaciones como si hubiera trabajado un año completo”.

III. LA DEMANDA

Manifiestan los actores que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 13 y 53 de la Constitución Política.

Afirman que a los trabajadores del SENA se les está desconociendo el derecho a la igualdad, en cuanto las primas y cesantías no se les pagan como a los miembros de las Fuerzas Armadas, Ejército, Policía, Armada Nacional y profesores departamentales y municipales, o como a los trabajadores del sector privado.

Invocan también el principio de favorabilidad de materia laboral, que en su concepto es desconocido por las disposiciones impugnadas.

Expresan que, al expedir tales normas, “en ningún momento se tuvieron en cuenta los principios mínimos fundamentales de igualdad, remuneración mínima vital, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos”, por lo cual estiman que se ha quebrantado el artículo 53 de la Carta Política.

I. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, no se presentó intervención alguna.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación presenta escrito en el cual solicita a la Corte

Constitucional estarse a lo resuelto en Sentencia C-598 de 1997, que declaró exequible el artículo 21 del Decreto 1045 de 1978, y conceptúa que se debe declarar la constitucionalidad del artículo 27 del Decreto 3118 de 1968.

A su juicio y respecto al artículo 27 acusado, no se presenta discriminación alguna ya que el legislador, al regular lo atinente al régimen de salarios y prestaciones de los servidores públicos, lo hizo teniendo en cuenta su vínculo laboral con el Estado, que está relacionado con las políticas y planes macroeconómicos del mismo, justificando el trato diferente en los principios del artículo 53 de la Carta Política.

Afirma que en cuanto a las cesantías, los trabajadores del sector privado gozan de dos regímenes establecidos por la Ley 50 de 1990, pudiendo los que ya se encontraban vinculados antes de su entrada en vigencia, optar por el régimen especial o en caso negativo seguir rigiéndose por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, el cual resulta inclusive más favorable frente a las reglamentaciones del sector oficial.

Así mismo -aduce-, se modificó para los trabajadores del sector privado el sistema de retroactividad de las cesantías equiparándolo al de los empleados oficiales del orden nacional mencionados en la norma acusada. Por tal motivo no se presenta discriminación alguna que haga inconstitucional la norma en comento.

Manifiesta finalmente que los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional tienen un régimen especial, de acuerdo con lo establecido en los artículos 217 y 218 de la Constitución y no pueden tomarse como referencia para justificar una desigualdad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

La Corte, mediante Sentencia C-598 del 20 de noviembre de 1997 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), declaró exequible el artículo 21 del Decreto 1045 de 1978, específicamente en relación con los cargos de haber introducido la desigualdad entre los

trabajadores (artículo 13 C.P.) y de desconocer las garantías mínimas que plasma el artículo 53 Ibídem.

Como se trata ahora de resolver acerca de los mismos cargos y a ese respecto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, deberá atenderse lo ya resuelto, sin que sea posible nueva decisión sobre dicho precepto por los motivos que ya fueron materia de análisis constitucional.

3. La facultad constitucional del legislador en relación con el régimen de las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales

Como lo ha destacado esta Corte en varias de sus sentencias, la Constitución Política otorgó al legislador la atribución de señalar las reglas generales, los objetivos y criterios a los que debe ajustarse el Presidente de la República para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos y el de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (art. 150, numeral 19, literales e) y f), C.P.).

Puede el legislador, en ejercicio de dicha facultad, establecer las reglas básicas sobre la manera como deben liquidarse y pagarse las prestaciones sociales, en este caso las cesantías.

La Corte ha señalado:

“Ahora bien, establece el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, que la materia objeto de análisis, en cuanto corresponde al régimen prestacional de los empleados públicos, ya que las cesantías reguladas en los preceptos que se examinan son prestaciones sociales, debe tratarse por el Congreso mediante normas que tengan un carácter general, conocidas en nuestro sistema como leyes marco.

En efecto, la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros

genéricamente previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria.

(...)

Sin embargo, el Legislativo no tiene por estas razones vedada su posibilidad de estatuir normas marco dentro de leyes más amplias o comprehensivas. Se admite la posibilidad de que ellas sean aprobadas junto con otras que se hallen dentro del mismo haz normativo pero que no tengan dicha calidad, lo cual no es prohibido por la Constitución.

Por otra parte, que el legislador, en la norma marco, establezca reglas detalladas cuando se trate de materias reservadas por la Constitución a la ley, en nada invade la órbita del Gobierno, que es administrativa.

No puede olvidarse, sobre este último punto, que, de todas maneras, las pautas generales que dicte el Congreso en las leyes marco hacen parte del ejercicio de su función legislativa. Es decir, las materias que con arreglo a la Constitución son de reserva de la ley, que no pueden transferirse al Ejecutivo ni delegarse en él, y ni siquiera ser objeto del mecanismo de las facultades extraordinarias (Art. 150, numeral 10, C.P.), no pueden tampoco dejar de hacer parte del marco que el Congreso de la República debe trazar en las materias previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para pasar a la órbita gubernamental. El marco, en esos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el Congreso, ya que solamente es permitido que se contenga en leyes en sentido formal y orgánico. La potestad reglamentaria, que se amplía en tratándose de asuntos objeto de regulación mediante la figura que contempla el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, corresponde al Gobierno, pero éste ejerce una función sometida al marco de la ley, puramente administrativa, y no le es posible modificar, derogar, ampliar ni restringir lo que el legislador haya dispuesto al sentar las bases generales que orientan la actividad estatal en la materia respectiva. El Presidente de la República apenas puede -y debe- concretar tales directrices, en su campo, que es el administrativo, pues el desarrollo de las leyes marco no le confiere atribuciones de legislador, con el objeto de adecuar las pautas generales a las variables circunstancias de la economía y al manejo de situaciones objeto de su decisión.

Es evidente, entonces, que la Carta Política resultaría violada si se “deslegalizaran” por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser

modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución.

Tal es el caso precisamente del régimen de cesantías, que resulta reformado por el artículo 13 de la Ley 344 de 1996 para las personas que se vinculen en el futuro a los órganos y entidades del Estado. Las reglas que se venían aplicando, en cuanto hacían parte del régimen prestacional, eran de jerarquía legislativa y solamente podían ser afectadas o modificadas mediante ley, por lo cual las directrices que el Congreso ha dictado en la norma que ocupa la atención de la Corte no podían dejar de contemplar de manera directa, como se hizo, los nuevos sistemas de liquidación definitiva de cesantías por anualidades o fracciones de ellas.

Se cambió, pues, por el legislador -que era quien podía hacerlo- el sistema que se hallaba en vigor, y a ello se procedió con el propósito definido de disminuir o atemperar el gasto público, pero no aparece por tales razones violado precepto constitucional alguno, en cuanto no se afectaron los derechos adquiridos de los trabajadores (la norma surte efectos hacia el futuro); no se rompió la unidad de materia exigida por la Carta; no se vulneró el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política; no se sustituyó al Gobierno en el ejercicio de una función que fuera propia de él y, por el contrario, se circunscribió el Congreso a establecer reglas propias de su competencia". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997. Ms. Ps. Drs. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

Obviamente, los proyectos de ley correspondientes, por mandato expreso del artículo 154 de la Constitución, deben tener origen en la iniciativa del Gobierno, por tratarse de leyes marco.

Por otra parte, según lo dispone el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, no es posible que el Congreso confiera al Ejecutivo facultades extraordinarias para fijar el marco normativo mediante decretos con fuerza de ley.

En el presente caso, la norma examinada fue expedida antes de la Constitución de 1991, cuando el régimen de prestaciones sociales del sector público no obedecía a las prescripciones generales de las leyes marco.

Por tanto, ni se requería iniciativa del Gobierno para tramitar el proyecto de ley, si de ésta se tratara, ni estaba impedido el Congreso para otorgar facultades extraordinarias con el objeto indicado. El Decreto 3118 de 1968 se expidió por el Presidente de la República en desarrollo de las autorizaciones legislativas que le otorgó el artículo 1 de la Ley 65 de 1967 en los siguientes términos:

“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 un año contado a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

a) Fijar tiempos mínimos en cada grado de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y dictar las normas para modernizar el régimen de carrera de este personal;

b) Fijar los sueldos básicos, primas y bonificaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes y personal civil del servicio del ramo de la Defensa Nacional;

c) Modificar el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía, soldados, grumetes, agentes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional;

d) Reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República;

e) Reorganizar la administración fiscal, con el objeto de capacitarla para evitar el fraude y cumplir en tiempo oportuno con sus funciones de liquidación y recaudación de los tributos y tasas nacionales, así como para resolver con prontitud las reclamaciones de los contribuyentes, también para reorganizar la administración de las aduanas a fin de hacerlas más expeditas y eficientes;

f) Reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil y de señalarles sus funciones, a objeto de que puedan prestar al Gobierno en asocio de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente Ley;

g) Modificar las normas que regulan la clasificación de los empleos, las condiciones que

deben llenarse para poder ejercerlos, los cursos de adiestramiento y régimen de nombramientos y ascensos dentro de las diferentes categorías, series y clases de empleos;

h) Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales;

i) Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la rama ejecutiva del poder público y en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines;

j) Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen del servicio”.

Como puede verse, el Presidente de la República estaba facultado expresamente por el legislador ordinario para “fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales”.

Siendo nacionales los empleos a los que se refiere la norma atacada y consagrando ésta el régimen aplicable a sus cesantías, esto es, a una de las prestaciones sociales que les corresponden, no hubo exceso en el uso de las facultades extraordinarias.

Ahora bien, en el aspecto de su conformidad material con la Carta Política de 1991, particularmente en lo que se refiere a sus artículos 13 y 53 -invocados por los demandantes-, tampoco se percibe motivo alguno de inconstitucionalidad.

En efecto, ya ha dicho la Corte que el legislador bien puede establecer distintos regímenes de cesantías, específicamente en lo atinente a su forma de liquidación, y que no por ello viola el principio de igualdad, siempre que las distinciones que introduzca sean justificadas.

Así lo expresó con claridad en la Sentencia C-068 del 22 de febrero de 1996 (M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell), al declarar la exequibilidad del artículo 2 del Decreto 2201 de 1987, que estableció unas reglas específicas para la liquidación de las cesantías de los empleados de TELECOM.

En esa oportunidad expresó la Corte que “no necesariamente los regímenes oficiales y particulares en lo referente al reconocimiento, liquidación y pago del auxilio de cesantía deben ser iguales, pues la normatividad correspondiente puede ser distinta, siempre que el trato diferenciado tenga un motivo de razón suficiente, una justificación objetiva y razonable”.

Agregó la Corporación, en referencia expresa al Decreto 3118 de 1968:

“El trato diferente que en materia de cesantía se da a los servidores de TELECOM y, en general, a los empleados públicos y trabajadores oficiales a los cuales se les aplica el decreto 3118 de 1968, que como se vio antes tiene una justificación razonable, obedece además a la diferente regulación, fundada en consideraciones jurídicas con arraigo constitucional, y materiales, que tradicionalmente el legislador ha hecho de las relaciones individuales de trabajo oficiales y particulares. En tal virtud, dicha regulación ha obedecido a diferentes motivos, como son: las distintas naturaleza y modalidades de la relación de trabajo, los diferentes tipos de entidades, nacionales, departamentales, distritales y municipales, el otorgamiento de especiales beneficios a ciertos sectores de empleados, en razón de la naturaleza de la labor que desempeñan, las limitaciones presupuestales, la necesidad de organizar y poner en funcionamiento o fortalecer cajas de previsión social encargadas del pago de las prestaciones de los servidores públicos, etc.”.

En el caso de la liquidación y pago de las cesantías, distintas normas integrantes del orden jurídico en vigor establecen reglas similares a las contempladas por el artículo 21 del Decreto 3118 de 1968, con las necesarias adaptaciones dentro de cada sistema.

Tal ocurre con el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, aplicable a los trabajadores particulares.

La disposición demandada no introduce discriminación alguna que pudiera entenderse contraria a lo ordenado por los artículos 13 y 53 de la Constitución Política. Se limita a plasmar un régimen general, aplicable a los servidores públicos de las entidades nacionales, que no presenta características en cuya virtud ellos pudiesen resultar afectados por una forma desventajosa de liquidación de cesantías, si se recuerda que, en términos generales, los distintos regímenes consagrados por el legislador en los últimos años tienden a desmontar la llamada “retroactividad” de las cesantías, disponiendo su liquidación año por año y la firmeza de las sucesivas liquidaciones.

Ahora bien, el Congreso expidió la Ley 344 de 1996, en cuyo artículo 13, que fue declarado exequible por esta Corte mediante Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997 (Ms. Ps.: Drs. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa), se dispuso:

“Artículo 13. Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Organos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;

b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo”.

Se trata de una norma legal de mayor amplitud, que cubija ya no solamente a los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, sino a todos los órganos y entidades estatales y, como se observa, reafirma el sistema, dejando en claro en su literal b) que a los trabajadores que se vinculen con tales organismos y entidades les serán aplicables las normas vigentes sobre cesantías que no sean contrarias a su preceptiva.

El artículo objeto de proceso no contradice lo allí plasmado y, más bien, armoniza con sus mandatos.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 21 del Decreto 3118 de 1968.

Segundo.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte, en Sentencia C-598 del 20 de noviembre de 1997, en lo que concierne al artículo 21 del Decreto 1045 de 1978, por los cargos relativos a violación de los artículos 13 y 53 de la Constitución.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General