COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/895/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/895/01
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dra CLARA INÉS
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Inhibicion De La Corte Constitucional
- Control De Constitucionalidad De Norma Derogada
- Pension De Sobrevivientes
- Demanda De Inconstitucionalidad
- /Demanda De Inconstitucionalidad
- Facultades Extraordinarias

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 47 del Decreto Ley 1045 de 1978, por carencia actual de objeto, solamente en lo relacionado con los fragmentos normativos que aluden al seguro por muerte y a la sustitución pensional. Segundo.- Declararse INHIBIDA para conocer de la demanda presentada contra el artículo 47 del Decreto Ley 1045 de 1978, por ineptitud sustantiva de la demanda, porque en relación con el segmento normativo referente…

Texto completo

C-895-01 Sentencia C-833/01 Sentencia C-895/01 INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Derogación de norma Si un precepto demandado ya no forma parte del ordenamiento positivo por existir derogatoria del legislador y por haber dejado de producir sus efectos jurídicos, la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo pues se da el caso de una incompetencia por sustracción de materia, también llamado de carencia actual de objeto. La Corte ha expresado que cuando una disposición ha sido derogada carece de objeto hacer un pronunciamiento de fondo sobre su exequibilidad, pues no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe por voluntad del legislador que con antelación derogó o modificó los preceptos demandados.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA -Producción de efectos jurídicos PENSION DE SOBREVIVIENTES -Nueva regulación INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Derogación tácita de norma DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Formulación concreta de cargos /DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Formulación expresa de cargos Sobre la necesidad de que el cargo de violación esté formulado expresamente, la Corte ha sostenido que cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de acción, se le impone la carga de sustentar el concepto de violación determinando con toda claridad de qué

modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad.

En tales circunstancias, antes de pronunciarse de fondo sobre la demanda, la Corte debe verificar si el actor materialmente ha formulado un cargo pues de no ser así la decisión debe ser inhibitoria, ya que la demanda sería sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos susceptibles de ser analizados y discutidos mediante el trámite propio del control constitucional abstracto. Lo anterior, implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal. Por consiguiente, el actor no cumple ese requisito si se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición. Su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Límites temporal y material FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Precisión Dichas facultades deben ser precisas, lo que significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos. El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Por tal razón, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa.

PRINCIPIO TEMPUS REGIT ACTUS FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Concesión bajo Constitución anterior ADMINISTRACION PUBLICA -Revisión y modificación de reglas sobre asignaciones y prestaciones sociales /ADMINISTRACION PUBLICA -Pérdida del derecho al pago de ciertas prestaciones SUSTITUCION PENSIONAL -Pérdida del derecho en cesantías Referencia: expediente D-3423 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 47 del Decreto Ley 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”.

Actor: Luis Alfonso Saavedra Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Bogotá D.C., agosto veintidós (22) de dos mil uno (2001). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, y cumplidos los requisitos y trámites contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano LUIS ALFONSO SAAVEDRA demanda el artículo 47 del Decreto Ley 1045 de 1978.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y actuaciones, procede la Corte Constitucional a decidir la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial.

"Decreto número 1045 de 1978 (junio 7) “por el cual se fijan 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 47. De la perdida del Derecho al pago de ciertas prestaciones. No habrá lugar a que el cónyuge sobreviviente reciba suma alguna por concepto de seguro por muerte o cesantías, ni a que se sustituya en la pensión de jubilación, invalidez o retiro por vejez del empleado o trabajador fallecido, cuando con anterioridad al deceso se hubiera disuelto la

sociedad conyugal por cualquiera de las causales previstas en los numerales 2°, 3° y 5° del artículo 1820 del Código Civil.

En tales casos se aplicará lo dispuesto en la ley para cuando no hay cónyuge sobreviviente…". III. LA DEMANDA Para el actor el texto de la norma legal acusada vulnera los artículos 4°, 13, 48, 53 inciso 5 y 58 de la Carta Política, por las siguientes razones:

La disolución de la sociedad conyugal por cualquiera de las causales señaladas por el artículo 47 de Decreto Ley 1045 de 1978, ocurrida antes del fallecimiento de uno de los cónyuges, no constituye razón valida para excluir o privar al cónyuge sobreviviente de recibir suma alguna por concepto de las prestaciones sociales y la sustitución de la pensión de jubilación del empleado o trabajador fallecido, porque estos beneficios laborales son derechos inalienables y preexistentes, legalmente reconocidos al cónyuge supérstite por las leyes 171 de 1961, 33 de 1973, 12 de 1975 y 4ª de 1976.

Con posterioridad a la expedición de la norma bajo estudio esos derechos se han mantenido vigentes en virtud de lo dispuesto por la Ley 44 de 1980 en el parágrafo único de su artículo 1° y la Ley 100 de 1993 en sus artículos 10, 11, 74 y 289, que establecen expresamente a favor del cónyuge sobreviviente el derecho a acceder a la sustitución de la pensión de jubilación.

Se viola el principio de igualdad (art.13 de la C.P) , porque el cónyuge sobreviviente no recibe igual tratamiento ante la ley en lo que concierne a los derechos fundamentales derivados del vínculo matrimonial no disuelto en el momento del fallecimiento del empleado o trabajador que le permiten acceder a la sustitución de la pensión de jubilación y demás prestaciones sociales correspondientes. Como consecuencia de ello la norma acusada vulnera el derecho inalienable de las personas a los beneficios de la seguridad social y los derechos adquiridos (arts. 48 y 58 Ibíd.), los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

De otra parte, el Gobierno Nacional al expedir el precepto demandado se excedió en el uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el legislador ordinario por medio de la Ley 5ª de 1978, puesto que dentro de las materias que podía legislar no se le autorizó para excluir, limitar, restringir, o negar el derecho del cónyuge supérstite a la sustitución pensional y demás prestaciones sociales, invocando las causales de disolución del vínculo matrimonial de los cónyuges, consagradas en el artículo 1820 del Código Civil, toda vez que estaba habilitado solamente para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia administrativa de personal, a las cuales tenía que ceñirse estrictamente en el ejercicio de su función de legislador extraordinario.

Finalmente, la disposición acusada es contraria a la Ley 100 de 1993 que crea el sistema de Seguridad Social en Colombia, pues si bien es cierto que el mencionado ordenamiento no la derogó expresamente en su artículo 289, sí lo hizo respecto de todas las disposiciones que le fueran contrarias. Luego, el artículo 47 del decreto 1045 de 1978 es inaplicable e incompatible con la Ley 100 de 1993 que sin restricciones o desconocimiento alguno, garantiza el derecho a la sustitución de la pensión de jubilación y demás prestaciones sociales legales del cónyuge sobreviviente.

IV. INTERVENCIONES § Intervención ciudadana En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma acusada, presentó su escrito la ciudadana Teresa Eugenia Camacho, para solicitar se declare su inconstitucionalidad.

Según su criterio, la norma demandada vulnera los artículos 4, 13, 42 inciso 11, 48, 53 incisos 1, 4 y 5 de la Constitución Política, por presentarse una desigualdad frente al cónyuge que por motivos diferentes al divorcio, ha decidido la disolución de la sociedad conyugal según lo previsto en el artículo 1820 del Código Civil, antes del fallecimiento del

empleado público o trabajador oficial. Concluye que el artículo demandado también menoscaba el derecho a la seguridad social, por ser un derecho irrenunciable e inalienable.

§ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público La ciudadana María de los Angeles Pascual Hidalgo, interviene en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y solicita a esta Corporación se declare la constitucionalidad de la norma acusada por carencia de efecto práctico, por tratarse de una disposición derogada que en ningún momento viola la Carta Política.

En primer lugar considera que la disposición acusada regulaba ciertos aspectos de la sustitución de las pensiones de vejez, invalidez y retiro, así mismo se refirió al seguro por muerte y a la cesantía.

Sostiene que el seguro por muerte y las cesantías en ningún caso están reguladas por un procedimiento similar al de la sustitución pensional, puesto que frente a la muerte de trabajador estas prestaciones ingresan a su masa sucesoral y por ello serán las normas propias de las sucesiones las que señalarán los beneficiarios de estas prestaciones, pues existe la posibilidad de que el cónyuge pueda ser heredero. Así pues, el artículo 47 del Decreto 1045 de 1978, no produce efectos prácticos, por cuanto el monto de las cesantías siempre es entregado a los herederos del causante.

Respecto de la sustitución pensional, la norma acusada estableció los casos en los cuales el cónyuge supérstite carecía de derecho para reclamar los beneficios derivados de ella, en los eventos en que con anterioridad a la muerte se hubiera presentado disolución de la sociedad conyugal por las causales previstas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 1820 del Código Civil. La sustitución pensional hoy en día es denominada pensión de sobrevivientes y está regulada íntegramente en los artículos 46 y 47 de la ley 100 de 1993, lo que implica que no existe en la actualidad ninguna circunstancia que permita aplicar la norma demandada.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se inhiba de conocer de los cargos formulados en la demanda contra el artículo 47 del Decreto 1045 de 1978, por carencia actual del objeto, por cuanto la norma censurada se encuentra tácitamente derogada y, en consecuencia, fuera del ordenamiento jurídico.

Explica que con la expedición de la Ley 100 de 1993, en sus artículos 46 a 49, el legislador reguló la pensión de sobrevivientes y específicamente en el artículo 47 determinó los beneficiarios de la misma, entre los que se relaciona el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, quien tendrá derecho a ese beneficio siempre y cuando pueda acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a la pensión o que convivió con el fallecido no menos de dos años continuos con anterioridad a su fallecimiento, salvo que hayan hijos en común.

Sostiene que al confrontar el precitado texto legal con el contenido de la norma impugnada, se advierte que esta fue tácitamente derogada, toda vez que las normas citadas de la Ley 100 de 1993, permiten la sustitución pensional al cónyuge sin que se exija la vigencia de la sociedad conyugal, tal como lo hace el precepto censurado. Además, a diferencia de lo previsto en la disposición legal demandada, no contempla la pérdida del derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente, por la disolución de la sociedad conyugal.

De otra parte, observa el Ministerio Público, que el accionante no formula cargo concreto contra el aparte de la preceptiva cuestionada que niega el derecho a percibir las cesantías y seguro de muerte en favor del cónyuge supérstite que previamente ha disuelto la sociedad conyugal, pues su argumentación sólo se centra en relación con la pensión de sobreviviente, más no respecto a los otros derechos laborales en cita.

Por lo anterior, de igual manera solicita a esta Corporación declararse inhibida, por cuanto no hay cargo concreto que permita ejercer el control de que trata el artículo 241 Constitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-5, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra disposiciones con fuerza de ley, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. La materia sujeta a examen Teniendo en cuenta los cargos de la demanda, las intervenciones de la entidad pública y ciudadana y el concepto del señor Procurador General de la Nación corresponde a la Corte determinar los siguientes aspectos:

· Si el precepto acusado vulnera los artículos 4, 13, 48, 53 y 58 de la Constitución Política, al disponer que el cónyuge supérstite carece de derecho para reclamar los beneficios derivados de la sustitución pensional por jubilación, invalidez o retiro por vejez, en los eventos en que con anterioridad a la muerte se hubiera presentado disolución de la sociedad conyugal por las causales previstas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 1820 del Código Civil.

· Si el Presidente de la República investido de facultades extraordinarias mediante la Ley 5ª de 1978 para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia administración de personal del sector oficial, desbordó dichas facultades al consagrar en el artículo 47 del Decreto ley 1045 de 1978, la pérdida del derecho a la sustitución pensional cuando se presente la disolución de la sociedad conyugal por las causales previstas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 1820 del Código Civil.

3. Vigencia de la disposición acusada En reiteradas oportunidades esta Corporación se ha declarado competente para examinar normas que han sido derogadas expresamente, siempre y cuando se determine que continúan produciendo efectos jurídicos en el tiempo [1] .

Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposición es dudosa, por existir incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte debe establecer si ella continúa produciendo efectos en casos concretos, para así proceder a un pronunciamiento de fondo tendiente a demostrar o a verificar la validez de la norma que se examina.

Lo anterior significa que en desarrollo de su competencia el juez constitucional no sólo debe observar los presupuestos indispensables de toda acción de inconstitucionalidad, sino también debe verificar que las disposiciones acusadas hagan parte del ordenamiento jurídico vigente o que se encuentren produciendo efectos jurídicos al momento en que la Corte profiera su decisión. La ausencia de este presupuesto da lugar a que la Corte no pueda proferir una decisión de mérito.

En efecto, si un precepto demandado ya no forma parte del ordenamiento positivo por existir derogatoria del legislador y por haber dejado de producir sus efectos jurídicos, la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo pues se da el caso de una incompetencia por sustracción de materia, también llamado de carencia actual de objeto.

Sobre el particular la Corte ha expresado que cuando una disposición ha sido derogada carece de objeto hacer un pronunciamiento de fondo sobre su exequibilidad, pues no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe por voluntad del legislador que con antelación derogó o modificó los preceptos demandados [2] .

Ahora bien, cuando una norma vigente no es derogada expresamente por el legislador, pero aparece una nueva disposición que altera su contenido normativo, la Corte debe verificar si la disposición anterior se encuentra produciendo efectos jurídicos, a fin de ejercer el control constitucional dentro de su ámbito de competencia.

La jurisprudencia de esta Corporación ha analizado este fenómeno, en los siguientes términos: “La derogatoria puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda, cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua, y la tercera, cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva [3] .

En virtud de los planteamientos antes expuestos, la Corte debe indagar si la norma acusada en esta oportunidad se encuentra derogada o no y en caso afirmativo si ella es susceptible de estar produciendo efectos en el orden jurídico, para lo cual se hará el siguiente análisis:

A partir del 1° de abril de 1994, fecha de vigencia del nuevo Sistema de Seguridad Social Integral en Pensiones, la norma aplicable en materia de pensión de sobrevivientes es el artículo 47 de la ley 100 de 1993, que en su literal a) señala como beneficiarios de la misma, en forma vitalicia, al cónyuge o la compañera permanente supérstite y establece los requisitos que estas personas deben acreditar para recibir el beneficio laboral, en los siguientes términos:

“En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de veje o invalidez, y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido” Según se observa prima facie a diferencia de lo previsto en la disposición legal que se examina, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 no contempla la pérdida del derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes por la disolución de la sociedad conyugal con anterioridad al deceso del trabajador pensionado o con derecho a al pensión, pues en virtud de lo establecido en dicha norma lo primordial es que los cónyuges hagan vida marital al momento del fallecimiento.

De manera que como bien lo señala el Ministerio Público y uno de los intervinientes el texto legal impugnado se encuentra derogado, toda vez que en los actuales momentos es procedente el reconocimiento de la anteriormente denominada sustitución pensional pese a que la sociedad conyugal esté disuelta y liquidada como consecuencia de la separación de bienes, siempre y cuando se cumplan a cabalidad las exigencias contempladas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, cuyo objeto consiste en proteger a las personas que dependían económicamente del pensionado o de quien tenía derecho a esa prestación, en desarrollo del principio de solidaridad y auxilio mutuo que debe existir entre los cónyuges.

[4] Además es claro que el precepto censurado no se encuentra produciendo efectos en el ordenamiento legal, dado que por los motivos señalados la nueva regulación de la pensión de sobrevivientes resulta ser más favorable que la consagrada en el régimen anterior.

Conforme a lo expuesto, la Corte concluye que sobre el artículo 47 del Decreto Ley 1045 de 1978, operó el fenómeno de la derogatoria tácita por regulación de la materia en el artículo 47 de la ley 100 de 1993, en lo que se refiere a la pensión de sobrevivientes. Por consiguiente, la Corte se inhibirá de conocer de las acusaciones contra los apartes correspondientes de la disposición legal demandada, por carencia actual de objeto.

También es improcedente el análisis de fondo respecto del seguro por muerte al que se refiere la norma acusada, porque con el advenimiento del nuevo régimen de seguridad social en pensiones la legislación pertinente, conformada básicamente por el artículo 34 del Decreto Ley 3135 de 1968 y los artículos 52 a 57, desarrollados por el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, fue derogada expresamente por el artículo 98 del Decreto Ley 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de riesgos profesionales”.

Únicamente queda vigente la alusión que el artículo 47 del Decreto 1045 de 1978 hace a las cesantías, puesto que el régimen legal de esta prestación social se encuentra contenido en el Decreto Ley 3118 de 1968, y las normas que lo adicionan y reglamentan.

4. Inhibición por demanda inepta Sin perjuicio de la anterior precisión en torno a la vigencia del precepto acusado en lo que atañe al régimen de cesantías, advierte la Corte que el demandante no formuló de manera expresa cargos contra los apartes de la preceptiva legal acusada que niegan el derecho a recibir ésta prestación social al cónyuge supérstite cuando

previamente al fallecimiento se ha disuelto la sociedad conyugal, pues su argumentación va dirigida fundamentalmente al régimen de la sustitución pensional.

El Decreto 2067 de 1991 que desarrolla el artículo 241 Constitucional, prescribe que en las acciones públicas de inconstitucionalidad las demandas deberán contener “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” y el de “las normas constitucionales que se consideren infringidas ”, así como “las razones por las cuales dichos textos se estiman violados” . Requisitos que debe cumplir el demandante para la prosperidad de su pretensión.

Esta triple exigencia, permite concluir que la formulación de un cargo constitucional contra una disposición demandada debe ser concreto, susceptible de ser analizado y evaluado mediante el ejercicio del control constitucional.

Sobre la necesidad de que el cargo de violación esté formulado expresamente, la Corte ha sostenido [5] que cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de acción, se le impone la carga de sustentar el concepto de violación determinando con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad.

En tales circunstancias, antes de pronunciarse de fondo sobre la demanda, la Corte debe verificar si el actor materialmente ha formulado un cargo pues de no ser así la decisión debe ser inhibitoria, ya que la demanda sería sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos susceptibles de ser analizados y discutidos mediante el trámite propio del control constitucional abstracto.

Lo anterior, implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal. Por consiguiente, el actor no cumple ese requisito si se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición. Su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

Como en el asunto que se revisa el actor ha incumplido con esta carga procesal, la Corte decidirá declararse inhibida para fallar de mérito respecto de las expresiones acusadas que se refieren a la pérdida del derecho a las cesantías para el cónyuge supérstite cuando antes del deceso del trabajador se disolvió la sociedad conyugal por cualquiera de las causales previstas en los numerales 2,3 y 5 del artículo 1820 del Código Civil.

Por estas razones, la Corte también se declarará inhibida para conocer de la demanda presentada contra las respectivas expresiones del artículo 47 del Decreto 1045 de 1978, por inepta demanda.

5. De las facultades extraordinarias Habiendo determinado la vigencia del precepto demandado solamente en cuanto se refiere al régimen de cesantías, debe la Corte establecer si en su expedición el Gobierno rebasó el límite material que le fue fijado en la Ley 5ª de 1978.

Por virtud de la figura de las facultades extraordinarias (art. 150-10 de la C.P.) el Congreso de la República habilita al Gobierno para que expida normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, sujeto, por consiguiente, a las mismas limitaciones materiales y temporales que fije el legislador ordinario.

Dichas facultades deben ser precisas, lo que significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos. El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Por tal razón, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa.

[6] Respecto de autorizaciones legislativas conferidas con anterioridad a la Carta Política de 1991, por tratarse de un asunto de competencia que se rige por el principio del tempus regit actus el examen de la Corte debe realizarse a la luz

de lo dispuesto en la Constitución de 1886, cuyo artículo 76-12 regulaba lo concerniente al otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar.

En efecto, tanto la Corte Suprema de Justicia como esta Corporación han expresado que en estos eventos el análisis debe realizarse conforme al ordenamiento constitucional vigente en el momento en que fueron conferidas las facultades extraordinarias. En especial vale la pena citar algunos apartes de la Sentencia del 25 de julio de 1991, proferida por la Corte Suprema de Justicia cuando actuaba como juez de la carta:

"... la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. Mal podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el solo hecho de que en un momento ulterior se produjere un cambio normativo, pues ello equivaldría a asignarle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos con cuya emisión, dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de la competencia correspondiente"

"Téngase en cuenta además, que la validez formal de la expedición de un acto, en la que queda incluido el elemento de la competencia de su autor, depende, de acuerdo con criterios de aceptación general en materia de aplicación de la norma jurídica en el espacio y en el tiempo, de la ley vigente en el lugar o en el momento de su celebración, plasmadas en los conocidos aforismos ´locus regit actus´ y ´tempus regit actus´. En otras palabras, la nueva ley sobre competencia y forma regirá " éx nunc" , no "ex tunc".

" Así que en este preciso punto está lejos de tener cabida el fenómeno de la retroactividad de la nueva Constitución; al contrario, lo que sucede es que la de 1886 continúa proyectando efectos aún después de perder vigencia o aplicabilidad. Para el caso, los efectos de la norma de facultades se objetivan en los decretos de desarrollo, cuya supervivencia depende de aquella, en tratándose de competencias y rituación".

"Por otra parte, de optarse por una solución diferente se causarían traumatismos de incalculables consecuencias a la sociedad, al sumirla en la incertidumbre sobre la vigencia de gran parte del ordenamiento jurídico por el que se venía rigiendo. Piénsese por ejemplo, en lo que implicaría para el país la posible desaparición, de un momento a otro, de casi todos los códigos, expedidos -como han sido- en desarrollo de facultades extraordinarias que hoy, según el artículo 150-10 de la Constitución que hace poco entró en vigor, no pueden emplearse para semejante propósito; o la del sistema tributario nacional, condensado en el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) que igualmente es fruto de esta clase de facultades, no utilizables tampoco a partir de la Constitución de 1991, para decretar impuestos en virtud del mismo precepto superior citado"

[7] En el caso que ocupa la atención de la Corte, uno de los motivos primordiales de la demanda radica en un posible exceso del Presidente de la República al desarrollar mediante el aparte normativo demandado las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por la Ley 5ª de 1978.

En efecto, se acusa el artículo 47 del Decreto 1045 de 1978 de violar la Constitución Política, por cuanto el Gobierno Nacional se excedió de las facultades legislativas con las que contaba al excluir, limitar, restringir o negar el derecho al cónyuge sobreviviente de acceder a la sustitución pensional.

Debe tenerse en cuenta que con base en las facultades extraordinarias que se le concedieron al Gobierno en el numeral 5° del artículo 1° de la Ley 5ª de 1978, el Presidente de la República contaba con amplias facultades para regular los aspectos relacionados con la sustitución pensional, las cesantías y las prestaciones sociales, tal como se desprende de su texto:

“Artículo 1. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias...para los siguientes efectos: “5°. 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” Así, pues, es evidente que dentro del ámbito de esta ley de autorizaciones bien podía el Jefe de Estado revisar y modificar los aspectos relacionados con las asignaciones derivadas de las prestaciones sociales del personal de las entidades de la administración del sector central, dentro de los cuales se encontraban los atinentes a sustituciones pensionales, seguros por muerte y cesantías, en razón de que estos beneficios laborales tienen el carácter de prestaciones sociales.

En el caso sub examine, no existió, entonces, el alegado desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias, como lo cree equivocadamente el demandante, ya que aún cuando éstas fueron amplias no es posible tacharlas de imprecisas, de modo que por este aspecto, no se encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad y así lo declarará la Corte en la parte resolutiva de esta providencia.

VI. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 47 del Decreto Ley 1045 de 1978, por carencia actual de objeto, solamente en lo relacionado con los fragmentos normativos que aluden al seguro por muerte y a la sustitución pensional.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para conocer de la demanda presentada contra el artículo 47 del Decreto Ley 1045 de 1978, por ineptitud sustantiva de la demanda, porque en relación con el segmento normativo referente a las cesantías no se formuló concepto de violación.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 47 del Decreto Ley 1045 de 1978, en lo atinente a la competencia del Gobierno para regular mediante facultades extraordinarias lo concerniente a las cesantías.

Esta exequibilidad se limita al examen de los cargos estudiados en esta sentencia Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA V. SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Sobre el tema ver las sentencias:

C-309 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C- 482 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [2] Sentencia C-467/97 M.P. Carlos Gaviria Diaz. [3] Sentencia C- 634/96 M.P. Fabio Morón Díaz [4] Esta Corporación ha señalado, en anteriores ocasiones, que el derecho a la sustitución pensional busca impedir que sobrevenida la muerte de uno de los miembros de la pareja, el otro se vea obligado a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales, por lo cual "el factor determinante para establecer qué persona tiene derecho a la sustitución pensional en casos de conflicto entre el cónyuge supérstite y la compañera o compañero permanente es el compromiso de apoyo afectivo y de comprensión mutua existente entre la pareja al momento de la muerte de uno de sus integrantes (Cfr. Sentencia T-190 de 1993)"

. Esto significa entonces que la legislación colombiana acoge un criterio material - esto es la convivencia efectiva al momento de la muerte - como elemento central para determinar quien es el beneficiario de la sustitución pensional, por lo cual no resulta congruente con esa institución que quien haya procreado uno o más hijos con el pensionado pueda desplazar en el derecho a la sustitución pensional a quien efectivamente convivía con el fallecido.

[5] Sentencia C- 236/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell [6] Sobre este particular la Corte ha expresado, en fallo C-074 de 1993, recogido en sentencia C- 245 de 2001 que, “en materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto de precisión se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”.

En la misma oportunidad la Corte expresó que “...el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscritas a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales.(...) Lo que exige la Corte es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C- 074 del 25 de febrero de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón) Sobre el alcance del significado del concepto de “precisión”, la Corte Suprema de Justicia dijo:

“La exigencia constitucional del artículo 76-12 sobre la precisión en las facultades legales otorgadas no significa que éstas tengan que ser necesariamente, ni siempre, detalladas, minuciosas o taxativas, sino que, sin adolecer de imprecisión, puedan válidamente contener mandatos indicativos, orientadores, sin que por ello dejen de ser claros, nítidos e inequívocos”(...)“Por axioma antinómico, lo que semánticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado; pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genérico cuando es limitado y nítido. Tampoco es admisible identificar como extensivo de lo preciso lo restringido o lo expreso.

Una ley de facultades en la que para evitar el cargo de imprecisión hubiere que detallar en forma minuciosa un recetario exhaustivo de las materias conferidas, como condición de su validez constitucional, perdería su esencial razón de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario.

Lo que exige la Constitución es su claridad, su inequivocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad” “Lo amplio y lo preciso son compatibles y lo contrario de lo amplio es lo restringido; lo contrapuesto a lo delimitado no es lo minucioso sino lo indeterminable o ilimitado, y lo opuesto a lo claro no es lo implícito, sino lo oscuro. Razones por las cuales una ley de aquellas no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable y no ambigua” [7] Debe anotarse que con posterioridad a este fallo, la Corte Constitucional sentó la doctrina según la cual el desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias por el Presidente, no se asimila a un vicio de forma y, en consecuencia, la acción de inconstitucionalidad dirigida a impugnarlo, no está sujeta al término de caducidad de un año contemplado en el artículo 242-3 Superior. En la Sentencia C-546 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz, dijo la Corte:

“La competencia, en derecho público, equivale a la capacidad en el derecho privado. Pero mientras en éste ésa es la regla, en aquél constituye la excepción, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por el ordenamiento. Es ella un presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple, como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado. Asimilar ese presupuesto a la forma, es incurrir en una confusión inadmisible, puesto que a ésta sólo puede acceder el sujeto calificado (competente o capaz, según el caso) para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica. La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica”.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.