C-005-92

SENTENCIA No. C-005/92

EMERGENCIA SOCIAL/DECRETO LEGISLATIVO-Conexidad

Es requisito para la validez de los Decretos Legislativos proferidos en desarrollo del estado de emergencia social, que las medidas en ellos adoptadas tengan como finalidad exclusiva la de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", que es lo que ordinariamente ha sido denominado por la Jurisprudencia y la Doctrina como "conexidad", definida ésta como la "relación directa y específica" entre las normas dictadas y la situación que determinó la implantación del estado de emergencia.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA/COMPETENCIA/EMERGENCIA SOCIAL/SALARIO/PRESTACIONES SOCIALES

El Gobierno Nacional estaba facultado en el caso de debate para dictar medidas destinadas a conjurar la crisis social del momento, lo que no se lograba solamente con el aumento de los salarios básicos de los servidores estatales, sino también con la concesión de prestaciones directas, que son las que percibe personalmente el trabajador, e indirectas, que son las que benefician a su familia o causahabientes y en general todas aquellas prebendas que contribuyeran a mejorar sus condiciones de vida no solo de tipo salarial, sino también prestacional, médico asistencial, recreacional, cultural, etc.

EMERGENCIA SOCIAL-Procedencia/LEY MARCO SALARIAL/TRANSITO CONSTITUCIONAL

La excepcional situación social reconocida por la Corte tanto en este fallo como en el relativo a la revisión oficiosa del Decreto 333 de 1992, tuvo su origen, entre otras causas, precisamente en la ausencia de la ley marco salarial, la cual a su vez obedece al cambio en la normatividad constitucional. Una vez superada la etapa de transición y cuando exista ya un marco trazado por el legislador sobre la materia, dentro del cual pueda resolverse la crisis, no podrá acudirse al expediente de la emergencia para evadir las limitaciones fijadas en la ley correspondiente, pues las nuevas disposiciones deberán acomodarse a la ley cuadro respectiva.

REF.: EXPEDIENTE No. R.E.-003

Revisión constitucional del Decreto 335 del 24 de febrero de 1992.

Régimen salarial para el personal civil y militar del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Aprobada por acta No.47

Santafé de Bogotá, D.C., once (11) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

El Secretario General de la Presidencia de la República hizo llegar a esta Corporación dentro del término constitucional establecido en el parágrafo del artículo 215 de la Carta Fundamental, copia del decreto legislativo número 335 del 24 de febrero de 1992 "Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional y empleados públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se establecen bonificaciones para alféreces, guardiamarinas, pilotines, grumetes y soldados, y se dictan otras disposiciones en materia salarial" para efectos de su revisión constitucional.

II. TEXTO DEL ORDENAMIENTO QUE SE REVISA.

El texto es el siguiente:

DECRETO NUMERO 335 DE

24 FEBRERO 1992

Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se establecen

bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, Grumetes y Soldados, y se dictan otras disposiciones en materia salarial.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto No. 333 de 1992,

D E C R E T A

ARTICULO 1o.- Los sueldos básicos mensuales para el personal de Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, serán los siguientes:

Teniente Coronel o Capitán de Fragata	196.300
Mayor o Capitán de Corbeta	150.000
Capitán o Teniente de Navío	138.000
Teniente o Teniente de Fragata	123.400
Subteniente o Teniente de Corbeta	112.500

PARAGRAFO. Los Tenientes Primeros de la Armada Nacional tendrán el mismo sueldo básico fijado para los Tenientes de Fragata.

ARTICULO 2o.- Los oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en los grados de General y Almirante percibirán una asignación mensual por todo concepto igual a la que en todo tiempo devenguen los Ministros del Despacho Ejecutivo, los Mayores Generales y Vicealmirantes percibirán el NOVENTA POR CIENTO (90%); los Brigadieres Generales y Contralmirantes el OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85%) y los Coroneles y Capitanes de Navío el SETENTA POR CIENTO (70%) de dicha asignación, distribuídas por cada grado así: el CUARENTA POR CIENTO (40%) como sueldo básico y el SESENTA POR CIENTO (60%) como primas.

ARTICULO 3o.- El Obispo Castrense percibirá una remuneración mensual de QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE. ($559.700.oo) de la cual el CINCUENTA

POR CIENTO (50%) corresponderá a asignación básica y el CINCUENTA POR CIENTO (50%) restante a gastos de representación; el Vicario Castrense Delegado percibirá mensualmente un sueldo básico de CIENTO OCHENTA MIL SETECIENTOS DIEZ PESOS M/CTE. ($181.710.oo) y gastos de representación en la misma cuantía.

ARTICULO 4o.- El Director de los Liceos del Ejército, tendrá derecho a percibir mensualmente gastos de representación en cuantía de CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS PESOS MCTE. ($139.900.oo).

ARTICULO 5o.- Los sueldos básicos mensuales para el personal de Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional serán los siguientes:

Sargento Mayor, Suboficial Jefe Técnico	
o Suboficial Técnico Jefe	118.600
Sargento Primero, Suboficial Jefe o	
Suboficial Técnico Subjefe	99.100
Sargento Viceprimero, Suboficial Primero	
o Suboficial Técnico Primero	87.100
Sargento Segundo, Suboficial Segundo o	
Suboficial Técnico Segundo	80.400
Cabo Primero, Suboficial Tercero o	
Suboficial Técnico Tercero	75.600
Cabo Segundo, Marinero o Suboficial	
Técnico Cuarto	74.900

ARTICULO 6o.- Los sueldos básicos mensuales para el personal de empleados públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional serán los siguientes:

Especialista Asesor Primero	173.500
Especialista Asesor Segundo	158.200
Especialista Jefe	144.800
Especialista Primero	117.700
Especialista Segundo	108.300
Especialista Tercero	99.050
Especialista Cuarto	91.800
Especialista Quinto	85.800
Especialista Sexto	76.300
Adjunto Jefe	74.400
Adjunto Intendente	71.900
Adjunto Mayor	70.400
Adjunto Especial	69.800
Adjunto Primero	69.200
Adjunto Segundo	68.500
Adjunto Tercero	67.900
Auxiliar Primero	66.600
Auxiliar Segundo	66.000

PARAGRAFO.- En este caso no se aplicará lo dispuesto en el Decreto No. 334 de 1992.

ARTICULO 7o. El sueldo básico mensual para el personal de Agentes de los Cuerpos Profesional y Profesional Especial de la Policía Nacional será de: SETENTA Y TRES MIL CUARENTA PESOS MCTE. ($73.040.oo).

Los Agentes de la Policía Nacional que por sus méritos profesionales sean distinguidos como Dragoneantes, recibirán mientras ostenten esta distinción una bonificación mensual de DOS MIL DOSCIENTOS PESOS MCTE. ($2.200.oo), la cual no se computará para la liquidación de primas, cesantías, sueldos de retiro, pensiones, indemnizaciones y demás prestaciones sociales.

Los alumnos de las Escuelas de Formación de Suboficiales y de Agentes y el personal del Cuerpo Auxiliar de la Policía Nacional devengarán una bonificación mensual así:

a) Alumnos de las Escuelas de Formación de Agentes del Cuerpo Profesional y del Cuerpo Especial 19.300

b) Personal del Cuerpo Auxiliar durante su permanencia en las Escuelas de Formación de Agentes como Alumnos 19.300

c) Personal del Cuerpo Auxiliar 22.295

d) Alumnos de la Escuela de Formación de Suboficiales de la Policía Nacional, por incorporación directa 19.300

El personal de que trata el presente artículo tendrá derecho al pago de una bonificación de NOVECIENTOS PESOS MCTE. ($900.oo) mensuales con destino al Fondo de Solidaridad del Ministerio de Defensa.

ARTICULO 8o.- La bonificación mensual para el personal de Alféreces, Guardiamarinas y Pilotines de las Fuerzas Militares, Alféreces de la Policía Nacional y Alumnos de las Escuelas de Formación de Suboficiales de las Fuerzas Militares, será la siguiente: Para Gastos Personales DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS PESOS MCTE. ($19.300.oo) y OCHOCIENTOS PESOS MCTE. ($800.oo) con destino al Fondo de Solidaridad del Ministerio de Defensa Nacional.

ARTICULO 9o. Los Soldados, Agentes Bachilleres que presten el servicio militar obligatorio en la Policía Nacional y Grumetes de las Fuerzas Militares tendrán la siguiente bonificación mensual: Para Gastos Personales DIEZ MIL PESOS MCTE. ($10.000.oo) y OCHOCIENTOS PESOS MCTE. ($800.oo), con destino al Fondo de Solidaridad del Ministerio de Defensa Nacional.

Los Soldados del Batallón Guardia Presidencial y de los Batallones de Policía Militar que hayan terminado el curso básico en esta especialidad tendrán una bonificación mensual adicional de UN MIL SETECIENTOS VEINTICINCO PESOS MCTE. ($1.725.oo).

Los Dragoneantes de las Fuerzas Militares percibirán CUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO PESOS MCTE. ($4.325.oo), como bonificación adicional.

ARTICULO 10o.- Los Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, los Alumnos de las Escuelas de Formación de Suboficiales y de Agentes, los Soldados y Grumetes de las Fuerzas Militares y el personal del Cuerpo Auxiliar de la Policía Nacional devengarán una bonificación adicional en navidad igual a la bonificación mensual total.

ARTICULO 11o.- Cuando los Oficiales, Suboficiales, Agentes del Cuerpo Profesional y Profesional Especial y Empleados Públicos a que se refiere el presente Decreto, cumplan en territorio colombiano, comisiones individuales del servicio fuera de su guarnición sede que no exceda de NOVENTA (90) días tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos equivalentes al DIEZ POR CIENTO (10%) del sueldo básico mensual por cada día que pernocten fuera de su sede.

Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión sólo se reconocerá el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del valor fijado.

ARTICULO 12o.- Los Oficiales, Suboficiales, Agentes y Empleados Públicos del Ministerio de

Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en servicio activo, tienen derecho a percibir anualmente una prima de navidad equivalente a la totalidad de los haberes devengados en el mes de noviembre de cada año de acuerdo con su grado y cargo.

ARTICULO 13o.- Fíjase una bonificación en cuantía de SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS MCTE. ($755.oo) diarios para el personal del servicio de protección y vigilancia de la Rama Jurisdiccional, de que trata el Decreto 3858 de 1985.

PARAGRAFO 1o.- A la misma bonificación tendrá derecho el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que preste el servicio de protección y vigilancia al Comandante General de las Fuerzas Militares, Comandantes de Fuerza y Director General de la Policía Nacional, a los señores Expresidentes de la República, a los Ministros del Despacho y a los Jefes de Departamento Administrativo del orden nacional.

PARAGRAFO 2o.- Para tener derecho a la bonificación de que trata este Artículo, es requisito indispensable prestar efectivamente el servicio y ser nombrados y destinado por el Comandante General de las Fuerzas Militares o por el Director General de la Policía Nacional en la Orden Administrativa de Personal.

PARAGRAFO 3o.- La bonificación establecida en el presente Artículo, no es computable para ninguna prima, subsidio o auxilio consagrados en las normas que regulan los derechos del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como tampoco para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones y demás prestaciones sociales.

ARTICULO 14o.- El subsidio y la prima de alimentación de que tratan los artículos 7o. y 8o. del Decreto ley 219 de 1979 será de SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE. ($6.400.oo) mensuales.

ARTICULO 15o.- De conformidad con lo establecido en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en servicio activo, tienen derecho a percibir mensualmente una prima de actualización, en los porcentajes que se indican a continuación en cada grado, liquidada sobre la asignación básica así:

Oficiales

Teniente Coronel o Capitán de Fragata	15.0%
Mayor o Capitán de Corbeta	45.0%
Capitán o Teniente de Navío	15.0%
Teniente o Teniente de Fragata	10.0%
Subteniente o Teniente de Corbeta	10.0%
Suboficiales	
Sargento Mayor, Suboficial Jefe Técnico o Suboficial Técnico Jefe	10.0%
Sargento Primero, Suboficial Jefe o Suboficial Técnico Subjefe	25.0%
Sargento Viceprimero, Suboficial Primero o Suboficial Técnico Primero	30.0%
Sargento Segundo, Suboficial Segundo o Suboficial Técnico Segundo	18.0%
Cabo Primero, Suboficial Tercero o Suboficial Técnico Tercero	14.0%
Cabo Segundo, Marinero o Suboficial Técnico Cuarto	12.0%

Los Agentes de los Cuerpos Profesionales de la Policía Nacional en servicio activo, tienen derecho a percibir mensualmente una prima de actualización en los porcentajes que se indican a continuación, liquidada sobre la asignación básica, según la antigüedad en el grado

así:

Antigüedad en años	Porcentajes
Al cumplir el primer año de servicio	12%
Al cumplir dos años de servicio	13%
Al cumplir tres años de servicio	14%
Al cumplir cuatro años de servicio	15%
Al cumplir cinco años de servicio	15%
Al cumplir seis años de servicio	16%
Al cumplir siete años de servicio	17%
Al cumplir ocho años y hasta cumplir catorce años de servicio	18%
A partir de los quince años de servicio	26%

PARAGRAFO.- La prima de actualización a que se refiere el presente artículo tendrá vigencia hasta cuando se establezca una escala salarial porcentual única para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. El personal que la devengue en servicio activo tendrá derecho a que se le compute para el reconocimiento de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales.

ARTICULO 16o.- Los oficiales, suboficiales, agentes, alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales, soldados, grumetes, infantes y personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, pensionados por disminución de la capacidad sicofísica o incapacidad absoluta, tendrán derecho a una bonificación especial mensual adicional, equivalente al 23.2% de la totalidad de la respectiva pensión.

ARTICULO 17o.- A partir de la vigencia del presente decreto, los soldados voluntarios de las Fuerzas Militares, tendrán derecho a una prima mensual de antigüedad equivalente al 3% de

su bonificación por cada año de servicio, sin exceder del 30%.

PARAGRAFO.- La prima establecida en el presente artículo será computable en la bonificación a que se refiere el artículo 6o. de la Ley 131 de 1985.

ARTICULO 18o.- La cuota mensual del 5% que aportan los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares en goce de asignación de retiro o sus beneficiarios en goce de pensión, a que se refiere el artículo 243 del decreto ley 1211 de 1990, se distribuirá así: el 4% para el pago de los servicios médico-asistenciales de que trata el artículo 176 de dicho estatuto, y el 1% restante, para la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

ARTICULO 19o.- La cuota mensual del 5% con que contribuyen los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro o sus beneficiarios en goce de pensión, a que se refiere el parágrafo del artículo 97 del decreto ley 1212 de 1990, se distribuirá así: el 4% para el pago de los servicios médico-asistenciales de que trata el artículo 157 de dicho estatuto, y el 1% restante, para la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

ARTICULO 20o.- La cuota mensual del 5% con que contribuyen los agentes de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro o sus beneficiarios en goce de pensión, a que se refiere el parágrafo del artículo 62 del decreto ley 1213 de 1990, se distribuirá así: el 4% para el pago de los servicios médico-asistenciales de que trata el artículo 115 de dicho estatuto, y el 1% restante, para la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

ARTICULO 21o.- Para gozar de los reajustes de los sueldos a que se haya lugar en virtud de lo dispuesto por este Decreto, no se requerirá de nueva posesión.

ARTICULO 22o.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, produce efectos fiscales desde el 1o. de enero de 1992 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto ley No. 145 de 1991.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

SIGUEN FIRMAS

III. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano GERMAN E. GUTIERREZ HOLGUIN presentó escrito de impugnación contra los artículos 15, 18, 19 y 20 del Decreto 335 de 1992, con los argumentos que a continuación se resumen:

"Los artículos impugnados no tienen relación directa ni específica con el estado de emergencia que se invocó en el Decreto 333 de 1992" por cuanto dichos mandatos legales tienen por objeto desarrollar el Plan quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996, aprobado por el Consejo Nacional de Policía Económica y Social "CONPES", plan que en sentir del impugnante debe desarrollarse por medio de leyes ordinarias, mas no con base en las atribuciones a que alude el artículo 215 del Estatuto Superior que confiere facultades al Gobierno para dictar medidas destinadas a "conjurar hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico" y la no puesta en vigencia del citado Plan en nada atenta o altera dicho orden.

De otro lado, considera que las facultades que podía ejercer el Presidente de la República se contraían única y exclusivamente a fijar los salarios del sector público.

El Jefe del Ministerio Público rindió la vista fiscal en oficio número 001 del 27 de marzo de 1992, la que concluye solicitando a la Corte que declare exequibles los artículos 1 a 15, 17, 21 y 22 del Decreto que se examina, por estar ajustados a la Constitución Nacional, pues las materias que en ellos se regula, además de guardar "relación directa y específica con el estado de emergencia social declarado por el Gobierno", establecen beneficios económicos que hacen parte de lo que se ha entendido por "salario".

Respecto a lo dispuesto en el artículo 16, dice el Procurador General que este precepto es inconstitucional por regular materia diferente para la cual estaba habilitado el Presidente de la República, ya que en ella se consagra una prestación social de quienes no están en servicio activo, la que indudablemente está excluída de la "noción de salario", argumento que también predica de los artículos 18, 19 y 20 "en la medida en que la redistribución de la cuota que allí se señala de las asignaciones de retiro y de las pensiones, no es solo ajena a la noción de salario sino que también sus efectos se producen respecto de personas que ya no están vinculadas a los cuadros de los miembros activos de la fuerza pública", motivo por el cual deben ser declarados inexequibles.

Finalmente y en punto a la tesis del impugnador afirma que no se puede sostener que "tal

proceder sea ajeno a una determinación de emergencia, porque precisamente la autohabilitación legislativa facultaba al Gobierno para adoptar una medida, que aún cuando ya había sido previamente estudiada, las circunstancias perturbadoras que citó en el decreto declarativo ameritaban su puesta en vigor".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Por tratarse de un decreto expedido por el Gobierno en ejercicio de las facultades a que alude el artículo 215 de la Constitución Nacional, corresponde a esta Corporación ejercer su control constitucional de conformidad con lo ordenado en el parágrafo del artículo citado en concordancia con el 241-7 ibidem.

2. La emergencia económica, social y ecológica.

La emergencia económica y social apareció en nuestro orden constitucional como una institución autónoma con características propias, por obra del artículo 43 del Acto Legislativo número 1 de 1968. Y es así como allí se contemplaron los supuestos de hecho que daban lugar a su declaratoria, los requisitos formales que debían cumplir los decretos que se expidieran, la fijación del límite temporal de tal estado, las facultades que tenía el Gobierno durante dicho periodo, la responsabilidad por las medidas adoptadas y la declaratoria de la emergencia y el control tanto político como jurídico que recaía sobre el decreto declarativo como sobre los que se expidieran con fundamento en él. Dicha disposición constitucional quedó incluida en la codificación antes vigente en el artículo 122.

En la Carta Fundamental que hoy nos rige, esta Institución jurídica que se halla consagrada en el artículo 215, no sufrió grandes variaciones con relación a la que aparecía en el Ordenamiento anterior, salvo algunas adiciones que se introdujeron, sobre las cuales se referirá la Corte en seguida, pero que en nada modifican los elementos esenciales o sustanciales que la estructuran y distinguen como mecanismo extraordinario al cual puede recurrir el Gobierno para conjurar graves crisis o alteraciones que perturbe o amenacen perturbar el orden económico y social del país, ni tocan con las exigencias de fondo y forma que debe reunir tanto el decreto declarativo como los que con fundamento en él se expidan.

Los únicos aspectos nuevos de este instrumento jurídico excepcional son los que a continuación se reseñan y que ciertamente constituyen un aporte de gran importancia.

– Se amplían los órdenes que pueden resultar perturbados o amenazados con la crisis, pues ya no se trata exclusivamente de aquellos en los que se involucre el orden económico y social del país, sino también el "ecológico";

– Se faculta al Gobierno para que transitoriamente establezca "nuevos tributos" o modifique los existentes, con la claridad de que estas medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. Materia que venía siendo tratada con gran acierto por la Corte Suprema de Justicia en sentencias dictadas en ejercicio del control automático de constitucionalidad de decretos legislativos de esta índole.

– Se limita en el tiempo (1 año) la facultad que tiene el Congreso para derogar, modificar o adicionar los decretos que expide el Gobierno con fundamento en este precepto constitucional, en materias que ordinariamente son "de iniciativa del Gobierno", dejando incólume las de iniciativa , sobre las que puede ejercer tales facultades en todo tiempo, tal como se señalaba en el artículo 122 de la Constitución derogada.

Para el caso de estudio la Corte Constitucional solo se referirá a los requisitos que deben cumplir los decretos expedidos con fundamento en el tantas veces citado artículo 215 superior, como a las facultades que puede ejercer el Gobierno por medio de ellos, en razón a que el decreto sobre el cual se ejerce el control constitucional pertenece a esta categoría.

3. Facultades del Gobierno durante el estado de emergencia (art. 215 C.N.).

Conforme a este precepto constitucional el Gobierno está autorizado para dictar decretos con fuerza de ley con las siguientes características:

– Deben contener la firma del Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho;

– Proferirse dentro del lapso temporal señalado en el decreto declarativo de la emergencia;

– Señalar la vigencia del mismo, la que es indefinida hasta cuando el Congreso ejerza sobre ellos la facultad constitucional de derogar o modificar los preceptos dictados;

– No puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores;

– Como tales decretos tienen fuerza de ley, pueden derogar, modificar o adicionar la legislación preexistente;

– Las facultades atribuidas al Gobierno son indelegables;

Ahora corresponde determinar si en el caso sub examine se acataron tales mandatos.

4. Requisitos formales del Decreto 335 de 1992.

El Decreto 335 del 24 de febrero de 1992 fue dictado por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 333 de 1992 "Por el cual se declara el estado de emergencia social", cuya EXEQUIBILIDAD fue declarada por esta Corporación en sentencia número C-004 del 7 de mayo de 1992.

Tal ordenamiento legal cumple con las exigencias formales establecidas en la Carta, pues se encuentra firmado por el Presidente de la República y todo su Gabinete Ministerial; además de haberse expedido dentro del periodo de tiempo fijado en el Decreto Declarativo de la emergencia y señala la fecha a partir de la cual comienza su vigencia, que lo es, a partir de su publicación, hecho que tuvo ocurrencia el día 24 de febrero de 1992 en el Diario Oficial número 40.350.

5. Relación directa y específica con la situación de emergencia.

Como se dejó expresado, es requisito para la validez de los Decretos Legislativos proferidos en desarrollo del estado de emergencia social, que las medidas en ellos adoptadas tengan como finalidad exclusiva la de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", que es lo que ordinariamente ha sido denominado por la Jurisprudencia y la Doctrina como "conexidad", definida ésta como la "relación directa y específica" entre las normas dictadas y la situación que determinó la implantación del estado de emergencia.

En el evento que se analiza fueron según el Decreto 333 de 1992 motivos determinantes para declarar la emergencia social “la falta de alza oportuna de salarios” del sector oficial, incluída la Fuerza Pública, situación que amenazaba con causar graves traumatismos en el “funcionamiento de la Administración Pública”, como “perturbar gravemente el orden social del País”. Y que en sentir de la Corte éste último se veía aún mas alterado por las protestas de los trabajadores que buscaban no solo el aumento de salarios y mejores condiciones laborales, sino también mejoramiento en su nivel de vida, todo lo cual iba a repercutir en el bienestar social propio como el de sus familias, motivo por el cual se exigía del Estado el cumplimiento de una serie de peticiones de todo tipo (laborales, médico-asistenciales, prestacionales, culturales, etc.).

Ahora bien, confrontadas las causas que dieron origen a la emergencia social con el contenido del Decreto 335 de 1992, considera la Corte, en desacuerdo en esa parte con el Procurador General de la Nación y el impugnante, que dicho ordenamiento en su integridad se aviene a los preceptos de la Constitución Política, pues las medidas allí adoptadas tienen como fin único el de conjurar la crisis social que amenazaba producirse.

Para esta Corporación no es acertado el criterio del Jefe del Ministerio Público según el cual, son constitucionales todos aquellos preceptos del decreto objeto de revisión que regulan aspectos que pueden incluirse dentro de la “noción de salario”, de manera que las normas que consagran prestaciones sociales o emolumentos que inciden en la remuneración de los servidores estatales a que se refiere el Decreto 335 de 1992, pero que no pertenecen al concepto de “salario”son inconstitucionales, como son los artículos 16, 18, 19 y 20, disposiciones que en su sentir también deben declararse inexequibles por referirse a personas que no pertenecen al servicio activo sino a quienes gozan de asignación de retiro o pensión, para lo cual no estaba autorizado el Gobierno Nacional.

Da la impresión de que la vista fiscal con esta tesis quiere restringir las facultades excepcionales que puede ejercer el Presidente de la República cuando obra bajo el amparo del artículo 215 de la Constitución Nacional, aplicándole las características que rigen las facultades extraordinarias a que alude el artículo 150-10 ibidem, las cuales difieren tanto en su contenido como en su finalidad.

En el evento de las facultades extraordinarias del artículo 150-10 de la Carta Política, el

Congreso traslada en forma temporal al Gobierno la tarea legislativa, con el fin de que éste expida decretos con fuerza de ley sobre las materias que expresamente se le asignen en la ley de habilitación, materias que, como es sabido, deben ser "precisas y limitadas", sin que el Presidente pueda al ejercerlas excederse de los precisos y concretos parámetros allí fijados. No ocurre lo mismo con los decretos leyes que expide el Gobierno en desarrollo del estado de emergencia económica, social o ecológica, pues allí se le faculta para expedir todas aquellas medidas que considere necesarias para afrontar la grave anormalidad producida por factores económicos, sociales o ecológicos, con la única restricción de que éstas se dirijan exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, por lo que deben guardar relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la emergencia.

Por estas razones ha de afirmarse que el Gobierno Nacional estaba facultado en el caso de debate para dictar medidas destinadas a conjurar la crisis social del momento, lo que no se lograba solamente con el aumento de los salarios básicos de los servidores estatales a que se refiere el Decreto 335 de 1992, sino también con la concesión de prestaciones directas, que son las que percibe personalmente el trabajador, e indirectas, que son las que benefician a su familia o causahabientes y en general todas aquellas prebendas que contribuyeran a mejorar sus condiciones de vida no solo de tipo salarial, sino también prestacional, médico asistencial, recreacional, cultural, etc.

No puede olvidarse que el concepto de orden social está íntimamente ligado al de justicia social y no se altera dicho orden cuando existe armonía laboral, salarios justos, prestaciones médico-asistenciales adecuadas y en fin todas aquellas condiciones de vida que aseguren al trabajador su realización como ser humano para así lograr su bienestar personal y el de su familia.

En este orden de ideas, como en el decreto que se examina se fijan los sueldos básicos mensuales, gastos de representación, bonificaciones, prima de navidad, subsidio y prima de alimentación, prima de actualización, prima de antigüedad y viáticos para los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, empleados públicos del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares, Policía Nacional, y personal civil y militar de la Armada Nacional (artículos 1 a 15); se crea una bonificación para los pensionados por disminución de la capacidad sicofísica o absoluta (artículo 16), se determina

el porcentaje de afiliación que deben pagar quienes gocen de asignación de retiro o pensión para servicios médico-asistenciales y la Caja de Sueldos de Retiro (artículos 18, 19 y 20) y se incluye el mecanismo procedimental requerido para el pago de los emolumentos creados (artículo 21), será declarado exequible por no violar el artículo 215 de la Constitución Nacional, ni ningún otro canon constitucional, además de que no desmejora los derechos sociales de los trabajadores.

Ahora bien, la exequibilidad que se predica del Decreto en examen está sustentada, además de lo dicho, en la circunstancia específica del tránsito entre la antigua y la nueva Constitución. Ese motivo explica el porqué se admite que el Presidente de la República haya acudido al mecanismo extraordinario previsto en el artículo 215 de la Carta sin acoger la vía constitucional indicada en el artículo 150 numeral 19, literal e), a cuyo tenor la función presidencial, en cuanto se refiere al régimen de salarios y prestaciones de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, exige la previa expedición de una ley marco que define las normas generales, los objetivos y criterios que la delimitan.

En efecto, la excepcional situación social reconocida por la Corte tanto en este fallo como en el relativo a la revisión oficiosa del Decreto 333 de 1991, tuvo su origen, entre otras causas, precisamente en la ausencia de la ley marco en mención, la cual a su vez obedece al cambio en la normatividad constitucional. Una vez superada la etapa de transición y cuando exista ya un marco trazado por el legislador sobre la materia, dentro del cual pueda resolverse la crisis, no podrá acudirse al expediente de la emergencia para evadir las limitaciones fijadas en la ley correspondiente, pues las nuevas disposiciones deberán acomodarse a la ley cuadro respectiva, tanto aquellas que deroguen o modifiquen los decretos que ahora se examinan como las que regulen otros aspectos de la materia de que se trata, ya que todas estarán al mismo nivel normativo, ostentarían igual índole derivada y se dictarán con apoyo en el artículo 150, 19, e) constitucional.

En este orden de ideas, es preciso anotar que en el Decreto 335 hay, mezcladas, disposiciones de dos naturalezas normativas diferentes: aquellas que reemplazaron al legislador ordinario y que, en consecuencia, son del tipo de las leyes cuadros de que trata el artículo 150, 19, e) constitucional, de un lado, y de otro lado aquellas que correspondían al ejecutivo de manera ordinaria, como desarrollo de las leyes cuadros, y que, en consecuencia,

son del tipo de los decretos de que trata el artículo 189, 14 constitucional.

Luego en el futuro las materias del Decreto 335 que son de naturaleza propia de una ley cuadro sólo podrán ser reformadas por medio de una ley cuadro que dicte el legislativo, mientras que las materias que son de naturaleza administrativa que desarrolla dicha ley sólo podrán ser reformadas por el ejecutivo mediante esta clase de decretos.

En mérito de lo expuesto, la CORTE CONSTITUCIONAL, actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

R E S U E L V E :

ES EXEQUIBLE EL DECRETO 335 DEL 24 DE FEBRERO DE 1992.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

-Salvamento de voto-

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-005

APROBADA POR ACTA No. 47 DE MAYO 11 DE 1992

Santafé de Bogotá, D.C. mayo 18 de 1992

EMERGENCIA SOCIAL-Causales (Salvamento de voto)

El hecho reputado por el gobierno como factor generativo del estado de excepción y tenido como tal por la decisión mayoritaria de la Corte, no se inscribe dentro de la anormalidad pues el ejercicio de los derechos constitucionales de huelga, reunión, manifestación, y demás formas de activismo y protesta social-laboral tendientes a la obtención de reivindicaciones salariales se reputa legítimo en una democracia comoquiera que en ella los conflictos sociales de ésta índole se enmarcan dentro de la normalidad.

EMERGENCIA SOCIAL-Conexidad (Salvamento de voto)

Las medidas tomadas en el decreto 335/92 "no guardan relación directa y específica con la situación de emergencia" ni se encaminan a "conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

EXPEDIENTE No. R.E. -003

Mi discrepancia respecto de la presente decisión, es consecuencia natural y obligada del salvamento de voto que formulé respecto de la sentencia de mayo 7 de 1992, por la cual la Sala Plena declaró exequible el Decreto declarativo de la emergencia social No. 333 de 1992 y que dí en denominar "En defensa de la normalidad que los colombianos hemos decidido construir".

El planteamiento central de mi disentimiento fue el de que el hecho reputado por el gobierno como factor generativo del estado de excepción y tenido como tal por la decisión mayoritaria de la Corte a saber, "la significativa agitación del clima laboral en el sector oficial originada en la falta de alza oportuna de salarios, extendida inclusive a los miembros de la fuerza pública, para conjurar la cual carecía en razón del tránsito del régimen constitucional de un instrumento legal adecuado" (Cfr. Sentencia p. 28) no se inscribe dentro de la anormalidad pues el ejercicio de los derechos constitucionales de huelga, reunión, manifestación, y demás formas de activismo y protesta social-laboral tendientes a la obtención de reivindicaciones salariales se reputa legítimo en una democracia comoquiera que en ella los conflictos sociales de esta índole se enmarcan dentro de la normalidad (Cfr. pp. 6 y 22).

Corolario necesario de esta profunda convicción es la de que los decretos que en desarrollo

de dicha declaratoria se expidieron, entre ellos el No. 335, adolecen como ésta del vicio de inconstitucionalidad. Por ende, inexorablemente correspondía hacer respecto de ellos pronunciamientos de inexequibilidad.

Pese a que las razones expresadas son por sí mismas suficientes para sustentar el presente salvamento, para mayor abundamiento, deseo agregar las siguientes específicas al decreto que fue materia del presente proceso de revisión constitucional:

1o. Las medidas tomadas en el Decreto 335 no están destinadas a conjurar la crisis ni a impedir la extensión de sus efectos

Al exponer las razones de mi disidencia fundamental con la decisión adoptada por el pleno de la Corte a propósito del decreto declarativo No. 333, sostuve que la declaratoria era inconstitucional. Fundamenté mi parecer entre otras razones, en el hecho de que el conato de agitación del clima laboral se debió no a la falta de alza oportuna de salarios, sino al deterioro progresivo, creciente y acumulativo del salario real, a consecuencia de la política económica del gobierno.

Para ello me basé, entre otras, en el propio informe sobre las causas de la declaratoria de emergencia social que solicité a los señores Ministros de Gobierno, Hacienda, Defensa y Trabajo en el cual el gobierno expresamente admitió la incidencia en el clima de agitación laboral de medidas tomadas para controlar la inflación al sostener que los salarios "ya de suyo venían deprimidos por haberse ajustado solamente el 22% en enero de 1991″(folio 10).

Cómo entonces aceptar que "el simple paliativo del reajuste" -para usar el calificativo empleado por la decisión de mayoría sea medida apta y eficaz para "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"? (Cfr. sentencia p. 31).

Como dice el proverbio popular: "La calentura no está en las sábanas".

2o. El Decreto 335 no guarda relación directa y específica con los hechos que originaron la declaratoria de la emergencia social.

Considero que el decreto 335 desborda los límites previstos en el artículo 215 de la Constitución Política para el ejercicio de las competencias excepcionales de legislación de que queda revestido el Presidente de la República en virtud de la declaratoria por las

siguientes razones:

A) Si como lo reconoció el gobierno, en el clima de agitación laboral tuvo gran incidencia el deterioro del salario real producido por el deficiente reajuste decretado en enero de 1991, el cual, entre esa fecha y febrero de 1992, según cálculos del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional fue del orden del 42.34%, necesario es concluir que las medidas tomadas en el decreto 335 "no guardan relación directa y específica con la situación de emergencia" ni se encaminan a "conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

De hecho, con el reajuste salarial se buscó acallar la amenaza de protesta social mediante "un simple paliativo". No se trató de contrarrestar o de frenar el proceso acumulativo y creciente de deterioro del poder adquisitivo del salario real.

B) En segundo término, como lo hace ver el señor Procurador General de la Nación, el contenido normativo de los artículos 16, 18, 19 y 20 del Decreto 335 "no guarda relación directa y específica" con la situación que dió lugar a la emergencia pues su regulación no concierne a la materia salarial, que según los considerandos del decreto 333 fue la causante de la crisis.

No parece procedente argüir, para desvirtuar el reparo anotado a este respecto por el Ministerio Público, que con ello se pretende aplicar a los decretos de emergencia "las características que rigen las facultades extraordinarias" de que trata el artículo 150-10 de la Constitución Nacional, que es como la decisión de mayoría despacha esta objeción.

Se trata, ni más ni menos, de respetar uno de los límites impuestos por el Constituyente en el artículo 215 al ejercicio de los poderes excepcionales de legislación que se confían al Presidente de la República durante los estados de anormalidad, cuando dispone:

"...

"Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos".

Finalmente, en razón a que la decisión mayoritaria de la Corte insiste nuevamente en sustentar la exequibilidad del decreto 335 "en la circunstancia específica del tránsito entre la

antigua y la nueva Constitución" y en señalar que "la excepcional situación social reconocida por la Corte tanto en este fallo como en el relativo a la revisión oficiosa del Decreto 333 de 1991, tuvo su origen, entre otras causas, precisamente en la ausencia de la ley marco", considero pertinente reiterar las siguientes reflexiones, consignadas en el ya aludido salvamento de voto:

"Si, como es sabido, al ciudadano común no le es permitido alegar su propia culpa para eximirse de responsabilidad, puede hacerlo, en cambio, un gobierno, que reconoce sin pudor alguno su omisión grave?"

"En estas condiciones, de acuerdo con la justicia propia de un Estado Social de Derecho debe premiárselo habilitándolo precisamente para expedir normas que corresponden al Congreso a fin de conjurar una calamidad que el gobierno ha contribuído en alto grado a desencadenar, actuando en forma que hace recordar a un aprendiz de brujo?"

"Podemos contemplar tranquilamente la aparición de minicrisis parcial o totalmente autogestadas como motivación para acudir a la emergencia sin agraviar la justicia?"

CIRO ANGARITA BARON

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General