

C-039-94

Sentencia No. C-039/94

LEY-Unidad de materia/CONGRESISTA-Liquidación de Derechos Prestacionales

Del análisis objetivo del contenido de las disposiciones de la ley 17 de 1992, se colige que lo regulado en el artículo 14 acusado, respecto a la fijación de precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, indudablemente constituye una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto. De esta manera, con la expedición de la norma acusada, se desconoció la unidad material de la ley, que se predica en el artículo 158 de la Constitución Política.

LEY DE PRESUPUESTO-Temporalidad

La ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.

REF.:

EXPEDIENTE D-339

NORMA ACUSADA:

Artículo 14 de la Ley 17 de 1992, “por la cual se modifica el presupuesto de rentas y recursos de capital, el decreto-ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

TEMA:

Unidad de materia en la ley (art.158 CP) y temporalidad de la ley de presupuesto.

ACTOR:

JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D. C., febrero tres (3) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites de orden constitucional y legal de la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a dictar la decisión respectiva, en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA contra del artículo 14 de la Ley 17 de 1992.

II. NORMA ACUSADA.

El texto de la norma acusada es el siguiente:

“Artículo 14. En ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 150 de la Constitución Política al Congreso Nacional, interprétase con autoridad el Artículo 17 de la Ley 04 de 1992 para los efectos de lo previsto en los Decretos 801, 802, 1076, 1303 de 1992 y de los que los modifiquen o sustituyan en el sentido de que para la liquidación de pensiones, reajustes, sustituciones, cesantías y derechos salariales, deben tenerse en cuenta dietas, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud y demás primas que constituyan el último ingreso mensual promedio del Senador o Representante en los últimos seis (6) meses de servicio al Congreso Nacional y surten efectos fiscales a partir del 1o. de enero de 1992.”

III. DEMANDA.

En su demanda, el actor presenta los siguientes cargos de inconstitucionalidad contra la norma acusada:

- Respecto a la naturaleza de la norma legal acusada, argumenta que “se trata de una norma dictada con base en el numeral 1 del artículo 150, que permite al Congreso mediante ley “interpretar” otra ley, en este caso, el artículo 17 de la ley 04 de 1992”, que además es

“modificatoria del presupuesto de rentas o ley de apropiaciones, esto es, dictada con base en el numeral 11 del artículo 150, con vigencia restringida a la anualidad de las apropiaciones”.

- Al referirse a la norma interpretada, afirma que “la ley 04 de 1992, cuyo artículo 17 es objeto de interpretación con autoridad por parte de la norma acusada, fue dictada con base en el Artículo 150, numeral 19, literales e y f de la Constitución Política, esto es, ley-cuadro”.

Con base en esas precisiones, dice que se violó el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política, que señala la facultad del Congreso para “dictar normas generales y señalar en ellas objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno”, para “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”, pero no para determinar la forma de aplicación de una ley-cuadro y sus reglamentos.

- Agrega además, que “el Congreso incluye en una ley anual del presupuesto y apropiaciones una norma NO relacionada con esta misma materia”; porque “en este caso no hay conexidad entre la materia de la ley, -apropiación presupuestal para la anualidad de 1992- y el artículo demandado que interpreta una ley-cuadro con el fin de fijar precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos salariales de los Senadores y Representantes”.

- Finalmente anota que “hay desbordamiento del marco conceptual de la ley, del cual deriva manifiesta infracción a la Constitución. La norma acusada es reflejo de la insana costumbre del Congreso de aprovechar la circunstancia de urgencia y necesidad de una ley para introducir disposiciones que rompen la unidad material de la misma y en este caso benefician a los mismos legisladores”, y concluye que “rompiendo la unidad de una ley de apropiaciones, el Congreso dictó una norma interpretativa de una ley-cuadro de naturaleza salarial”, es decir, que se desconoció el artículo 158 de la Constitución Política, el cual dispone que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ellas”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación aboga por la declaratoria de inexecutable del artículo 14 de la ley 17 de 1992, y, en tal virtud, presenta los siguientes argumentos:

- El artículo demandado “contraviene ostensiblemente el principio de la unidad de materia legislativa consagrado en el canon 158 superior, toda vez que prima facie puede apreciarse la ausencia de similitud entre su contenido (liquidación de las prestaciones de los Congresistas) y el contenido general de la ley a la cual pertenece aquella (modificar el presupuesto de rentas y recursos de capital y el decreto-ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1992)”; principio, que según el mismo Procurador, “hunde sus raíces en la seguridad jurídica entendida esta como un valor de indiscutible importancia para el Estado” (paréntesis fuera de texto).
- El artículo 158 de la Carta Política, “más que una simple previsión con la cual se pretenda racionalizar el trabajo legislativo, contiene un verdadero principio rector de la formación de la ley, que encuentra asidero no sólo en el mismo preámbulo sino en su artículo 3o, en donde se reconoce en forma diáfana la soberanía popular de la cual dimana el poder público ejercido, entre otras, por la Rama Legislativa encargada de hacer las leyes (P. arts. 113 y 114). Esta es la razón por la cual la ley ha sido definida como ‘una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución’ (C.C. art. 4o.). Por manera, que una ley que sea expedida sin observar los procedimientos para su elaboración no constituye un verdadero acto de soberanía popular, y en consecuencia se impone la declaratoria de su inexecutable por parte del alto Tribunal”.
- Existe infracción de los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, en los cuales se señala que en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública, así como en la regulación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, al Congreso únicamente le corresponde dictar las normas generales e indicar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, al desarrollar dichas normas. En efecto, advierte, que el legislador so pretexto de ejercer la atribución constitucional de interpretar la ley (numeral 1º del art. 150 de la C.P.), usurpa la competencia que en la materia le corresponde al Gobierno.
- La ley 4a. de 1992, es decir, la ley que contiene la norma que se pretende interpretar

mediante el artículo 14 de la ley 17 de 1992, “es una ley-cuadro en virtud de la cual, como lo ha venido reconociendo tradicionalmente esa Corporación, se opera una distribución de competencias entre el legislador y el Gobierno que se desenvuelve en órbitas distintas por ministerio de la propia Constitución (C.P. art. 150-19), correspondiéndole a éste último la tarea de desarrollar detalladamente las políticas generales trazadas por el legislador (Cfr. Sentencia C-510 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

A. Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para conocer del presente asunto en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4, de la Constitución Política, porque la norma acusada hace parte de una ley.

B. Cuestión preliminar.

A través del artículo 17 de la ley 04 del 18 de mayo de 19921 , “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”, se dispuso lo siguiente:

“El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquellas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

PARAGRAFO. La liquidación de pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete jubilación, el reajuste o la sustitución respectiva”.

Mediante los decretos 801 del 21 de mayo, 802 del 21 de mayo, 1076 del 26 de junio y 1303

del 4 de agosto de 1992, el Gobierno fijó y reguló, tanto el aludido régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros de la fuerza pública y del Congreso, como el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. En efecto, a través de éstos decretos, se señaló la asignación básica de los miembros del Congreso, se reconocieron las primas de localización, vivienda y salud (decreto 801), se decretó un subsidio de alimentación para los empleados del Congreso, se estableció la remuneración mensual de los secretarios generales del Senado y Cámara (decreto 802), se dictaron normas sobre el retiro compensado de los empleados del Congreso, el régimen de pensiones e indemnizaciones (decreto 803) y se expidieron normas sobre la asignación mensual de algunos empleados del Congreso (decreto 1303).

Por medio del artículo 14 de la ley 17 de 1992, “por la cual se modifica el presupuesto de rentas y recursos de capital, el decreto-ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1992 y se dictan otras disposiciones”, se prescribió lo siguiente:

“En ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 150 de la Constitución Política al Congreso Nacional, intérpretese con autoridad el Artículo 17 de la Ley 04 de 1992 para los efectos de lo previsto en los Decretos 801, 802, 1076, 1303 de 1992 y de los que los modifiquen o sustituyan en el sentido de que para la liquidación de pensiones, reajustes, sustituciones, cesantías y derechos salariales, deben tenerse en cuenta dietas, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud y demás primas, subsidios y viáticos que constituyan el último ingreso mensual promedio del Senador o Representante en los últimos seis (6) meses de servicio al Congreso Nacional y surten efectos fiscales a partir del 1o. de enero de 1992 “.

C. Análisis de los cargos de la demanda.

En lo que respecta a la alegada vulneración del artículo 158 de la Carta Política, en el sentido de que en este caso no hay conexidad entre la materia de la ley, -apropiación presupuestal para la anualidad de 1992- y el artículo demandado-interpretación una ley-marco con el fin de fijar precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes-, esta Corte, considera lo siguiente:

En punto a la unidad de materia legislativa, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia No. 93

de 19862 indicó que la finalidad del art. 77 de la Constitución Política de 1886, “fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones muchas veces repentinas, anónimas o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original. Estas inserciones se conocieron en nuestro lenguaje parlamentario con el nombre de “micos”, para significar lo extraño y sorpresivo del precepto, en relación con el texto en general de la ley”.

Así mismo, el artículo 158 de la Constitución Política de 1991, obedece al propósito de que dentro del proceso legislativo, opere una metodología, conforme a la cual sea posible que el conjunto de normas que hacen parte de un proyecto de ley observen o tengan una conexidad con la materia que lo caracteriza, o se hallen encaminadas a un mismo fin, o como lo señaló esta Corporación en la mencionada sentencia C-133 de 1993, en la cual se precisó, “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para evitar que se introduzcan en los proyectos de ley preceptos que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él”.

A través de la ley 17 de 1992, se dispuso básicamente lo siguiente: Adicionar con base en los certificados de disponibilidad expedidos, los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1992; modificar el decreto-ley de apropiaciones 2819 de 1991, adicionando y reduciendo el presupuesto general de la Nación, efectuando contracréditos y créditos en el mismo, para atender los gastos de funcionamiento del Estado, para inversión pública, pago de sentencias judiciales y pago del servicio de la deuda pública durante la vigencia fiscal aludida, y puntualizar algunos aspectos sobre la ejecución de las apropiaciones presupuestales que sean financiadas con títulos de tesorería y sobre la fuente de financiación de los programas calificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como prioritarios.

Del análisis objetivo del contenido de las disposiciones de la ley 17 de 1992, se colige que lo regulado en el artículo 14 acusado, respecto a la fijación de precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, indudablemente constituye una materia que por su naturaleza resulta ser

distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto. De esta manera, con la expedición de la norma acusada, se desconoció la unidad material de la ley, que se predica en el artículo 158 de la Constitución Política.

- A la anterior consideración, debe además agregarse, que la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.

- Así las cosas, esto es, establecida la inconstitucionalidad del artículo 14 de la ley 17 de 1992, no es necesario entrar a dilucidar lo alegado por el accionante, en el sentido de que se vulnera el artículo 150 numeral 19, letra e), de la Carta Política, según el cual al Gobierno le corresponde fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, con arreglo a las regulaciones de la ley marco o cuadro, y al Congreso solamente le compete dictar las normas generales, esto es, señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno al desarrollar, a través de actos administrativos reglamentarios, las referidas materias.

VI. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 14 de la ley 17 del 8 de octubre de 1992, “por la cual se modifica el presupuesto de rentas y recursos de capital, el decreto-ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

HERNANDO HERRERA VERGARA

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En sentencia C-133 de 1993, de esta Corporación y con ponencia del Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, se manifestó que la ley 04 de 1992 era una ley marco.

2 M.P. Fabio Morón Diaz