

C-052-99

Sentencia C-052/99

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-324

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 14 y 15 (parciales), de la ley 4 de 1992 “Por 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”.

Actor: Arturo Parrado Gutierrez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., tres (3) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ARTURO PARRADO GUTIERREZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia, contra los artículos 14 y 15 (parcialmente) de la ley 4 de 1992 “Por 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”.

Por auto de fecha junio 11 de 1993, el Magistrado ponente resolvió admitir la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 (parciales), de la ley 4 de 1992; de igual modo se ordenó hacer las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dio traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de su competencia.

También se ordenaron las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y al señor Presidente del H. Congreso de la República.

Que con fecha junio 30 de 1993, el señor Procurador General de la Nación, de la época, manifestó, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 del decreto 2067 de 1991, ese Despacho tenía un eventual interés en la decisión y, para garantizar la imparcialidad de los intervinientes, debía expresar su impedimento para conceptuar en este asunto; en consecuencia de lo anterior, la Sala Plena de esta Corte decidió, en auto de fecha 5 de agosto de 1993, aceptar el impedimento y enviar el expediente al señor Viceprocurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto fiscal correspondiente. No obstante lo anterior, mediante oficio de fecha 5 de octubre de 1993, el señor Viceprocurador General de la Nación de la época, también se declaró impedido por el mismo motivo expresado anteriormente, circunstancia que le fue aceptada por la Sala Plena de la Corporación, Mediante auto de fecha 7 de octubre de 1993, en el cual se ordenó aceptar el impedimento manifestado y, por lo tanto, resolvió la sala oficiar al H. Senado de la República para que procediera a nombrar Procurador General de la Nación Ad-hoc, conforme al artículo 276 de la Constitución Política, a fin de que rindiera el concepto fiscal en el proceso D-324 que se tramita ante esta Corporación.

Que mediante oficio SG-OF de 2 agosto de 1995, y de conformidad con el artículo 276 de la Constitución Política, el H. Senado de la República, en sesión del día martes 1 de agosto de 1995, eligió como Procurador Ad-hoc al doctor Alberto Ospina Botero, con el fin de que rindiera el concepto del Ministerio Público en el proceso D-324; no obstante lo anterior, el citado ciudadano, mediante escrito de fecha agosto 9 de 1995, se declaró impedido por las mismas causales invocadas en los dos casos anteriores.

Que esta Corporación, mediante auto de fecha 16 de agosto de 1995, decidió dar traslado

del oficio suscrito por el Procurador Ad-Hoc designado al H. Senado de la República, para que resolviera dentro de su competencia lo que correspondiera, igualmente, trasladó a la H. Corte Suprema de Justicia, para que procediera a reintegrar la terna, según le correspondiera.

Que mediante oficios dirigidos por la Secretaría General de esta Corte de fechas 10 de junio de 1995, 13 de septiembre del mismo año, 19 de abril de 1996, 26 de noviembre del mismo año, 17 de marzo de 1997 y 24 de julio de 1997, el Magistrado sustanciador solicitó respetuosamente para que el H. Senado de la República eligiera Procurador Ad-hoc en el proceso de la referencia, como quiera que dicha Corporación no había dado respuesta alguna.

Que anotadas las anteriores circunstancias, el Magistrado sustanciador, advirtió la injustificada demora por parte del H. Senado de la República en cuanto al cumplimiento de las solicitudes formuladas en las fechas anotadas anteriormente, y por lo tanto, conminó nuevamente al H. Senado de la República, para que eligiera el nuevo Procurador Ad-hoc en el proceso de la referencia y le diera efectivo cumplimiento al auto de fecha 16 de agosto de 1995.

Finalmente, mediante auto de fecha febrero 18 de 1998, el Magistrado sustanciador insistió nuevamente ante el Presidente del H. Senado de la República y bajo los apremios legales pertinente, para que nombrara Procurador Ad-hoc de la terna correspondiente constituida por los doctores Guillermo Zalah Zuleta, Hernán Guillermo Aldana Duque y Pedro Manuel Charry Angulo, postulados por la Presidencia de la República, el H. Consejo de Estado y la H. Corte Suprema de Justicia, respectivamente, para que emitiera el concepto fiscal de la referencia.

Que en sesión plenaria del H. Senado de la República del día 18 de noviembre de 1998, fue elegido como Procurador Ad-hoc para rendir el concepto en el proceso de la referencia, al Dr. GUILLERMO ZALAH ZULETA, quien mediante escrito de fecha 27 de enero del presente año, emitió la vista fiscal de rigor constitucional.

Cumplidos como se encuentran todos y cada uno de los trámites que corresponden a esta clase de actuaciones, esta Corporación procede a adoptar su decisión.

Las disposiciones acusadas son del siguiente tenor, en los cuales se subraya lo demandado:

“Ley 4 de 1992

“Mayo 18 de 1992

“Por 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.

“

“Artículo 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores del Distrito Judiciales y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la República, incluídos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1º.) de enero de 1993.

“Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del registrador nacional del estado civil, los registradores del Distrito Capital y los niveles directivo y asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

“Parágrafo. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.

“Artículo 15. Los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el procurador general de la Nación, el contralor general de la República, el fiscal general de la Nación, el defensor del pueblo y el registrador nacional del estado civil tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la

misma prima para los ministros del despacho, los generales y almirantes de la fuerza pública.”

LA DEMANDA

Afirma el actor que los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992, en los segmentos acusados, vulneran los artículos 25, 27, 46, 53, 58, 150-19 literales e) y f), y 280, superiores, en razón a que al establecer primas sin carácter salarial; el legislador menguó “notoriamente” el sistema prestacional de los trabajadores al servicio del Estado, con lo cual se desconocen los referidos artículos constitucionales, particularmente el que se refiere a la “especial protección del Estado” a sus servidores.

De otra parte, aduce el demandante en su libelo que los artículos cuestionados al consagrar prestaciones sociales “sin carácter salarial”, desconoce también los artículos 46 y 58 de la ley fundamental, porque, en su criterio, la Rama Judicial, el Ministerio Público y la Justicia Penal Militar tendrían un régimen salarial, cuyas prestaciones ya no se liquidarán sobre la “remuneración total más las duodécimas partes de las primas, pensiones y cesantías” como lo contemplaba el régimen legal anterior a la entrada en vigencia de la ley 4 de 1992, sino que, por virtud de los artículos 14 y 15 de la referida ley, se harán sobre una parte del salario, por lo que concluye el demandante, se desconocen también los derechos de las personas de la tercera edad y los derechos adquiridos de los empleados públicos a percibir salarios completos.

Luego de formular en su demanda, algunas precisiones sobre la competencia del H. Congreso de la República (art. 150 numeral 19 literales e) y f) para fijar el régimen salarial de los servidores públicos aduce, que los segmentos acusados vulneran el artículo 53 superior, especialmente, los principios mínimos como los de favorabilidad, primacía de la realidad sobre las formalidades garantía de la seguridad social, pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones, ya que, concluye el actor, es menos favorable a los trabajadores el régimen salarial y prestacional establecido en la ley 4 de 1992, pero especialmente lo previsto en los decretos 51, 53, 54 y 57 de 1993.

Finalmente solicita, en dos peticiones especiales a la Corte Constitucional que en virtud de lo previsto en el Decreto 2067 de 1991, señale en la sentencia la “unidad normativa” que corresponda y declare inconstitucionales los decretos 51, 53, 54 y 57 de 1993, que

desarrollan el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial, el Ministerio Público y la Justicia Penal Militar”.

INTERVENCIONES OFICIALES

A. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador y dentro del término legal, el ciudadano ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a esta Corporación declarar exequible la expresión “sin carácter salarial” contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

A juicio del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional, no puede extenderse a las peticiones especiales formuladas en la demanda, pues es claro que esta Corporación en virtud del artículo 242 superior, no puede pronunciarse sobre decretos reglamentarios de una ley marco como lo es la ley 4 de 1992.

Aduce el interviniente, en su memorial, que los artículos parcialmente cuestionados, no desconocen el artículo 25 de la Constitución Política, porque la ley 4 de 1992, mejora la remuneración de los servidores públicos, ya que, las expresiones en juicio, no solo garantizan un empleo sino que además establecen unas condiciones dignas para su ejercicio, con lo cual se asegura la “especial protección del Estado”.

Finalmente, afirma el apoderado de la entidad, que los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992, se ajustan a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, en el sentido de que, el legislador puede determinar la estructura y el concepto de “salario”, para efectos de la liquidación de las prestaciones sociales, de los trabajadores al servicio del Estado, como ocurre, por ejemplo con la ley 33 de 1985 o el decreto 1045 de 1978, por lo que, concluye el apoderado, el demandante defiende en su demanda, no derechos adquiridos sino simples expectativas de algunos funcionarios públicos que a pesar de todo, tampoco se le desconocen sus derechos por la entrada en vigencia de los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

En la oportunidad procesal prevista en la ley, intervino el Ministerio de Justicia y del Derecho,

a través de apoderado judicial, el cual defendió la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas acusadas, parcialmente, con base en los siguientes argumentos:

Luego de citar abundantes antecedentes constitucionales y de recordar los debates al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, sobre el tema del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, concluyó el apoderado que:

“Si realmente se analizan los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992, encontramos que estas primas son una nueva figura para el incremento de la remuneración que no se hallaban prescritas en norma legal anterior al nuevo régimen salarial y prestacional de estos servidores públicos; de tal forma que con el advenimiento de esta ley se mejoró de manera ostensible e indiscutible las condiciones salariales de algunos funcionarios judiciales, además de que les es dable escoger entre continuar bajo el régimen jurídico laboral preexistente y el establecido por la ley demandada siempre y cuando ya estuvieran vinculados, entonces, en cuanto al principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución que surge cuando existen varias normas aplicables a la misma relación objeto de la controversia, impone que a favor del empleado debe acogerse la disposición legal que sea más favorable para éste, pero su aplicación debe hacerse en su totalidad y no parcialmente; al respecto la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en este sentido y su jurisprudencia sobre el particular ha sido reiterada de que el principio de favorabilidad ‘debe entenderse en el sentido de que, confrontada una norma con otra, bien de ley, reglamento o contrato, convención o fallo arbitral, debe excluir a la otra según favorezca al trabajador, pero no puede tomarse el precepto como una serie de parte, sino como un todo armónico, pues una disposición se aplica o no se aplica; pero peca contra la hermenéutica jurídica y contra la más simple lógica que una norma rija en estos casos por etapas o partes y no en su totalidad’.

EL MINISTERIO PUBLICO

El doctor Guillermo Zalah Zuleta, en su condición de Procurador Ad-hoc, rindió el concepto fiscal, mediante memorial de fecha 27 de enero de 1999, en el cual solicita a esta Corte, estarse a lo resuelto en la sentencia C-279 del 24 de junio de 1996, la cual resolvió declara exequible los apartes “sin carácter salarial” de los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992, en consecuencia, afirma que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda contra los artículos 14 y 15 (parcial) de la ley 4 de 1992, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, en concordancia con el decreto 2067 de 1991, como quiera que se trata de normas jurídicas que hacen parte de una ley de la República.”

Segunda. La Cosa Juzgada Constitucional

Esta Corte, considera importante resaltar el largo trámite que sufrió este expediente, por razón de los diversos impedimentos manifestados por los Procuradores Generales Ad-hoc que intervinieron a lo largo del proceso de constitucionalidad; no obstante lo anterior, en esta oportunidad la Corte decide de fondo lo referente al impedimento que cobijaba al Ministerio Público, en relación con la norma acusada como quiera que en los expedientes D-002, D-204 y D-817 (acumulados), todos los magistrados presentaron sus respectivos impedimentos, que fueron resueltos por Sala de Conjueces, en la cual actuó como ponente el doctor Hugo Palacio Mejía.

En efecto, esta Corporación en sentencia C-279 de 1996, de fecha 24 de junio, M.P. Conjuez Dr. Hugo Palacios Mejía, Expedientes D-002, D-204 y D-817 (acumulados), declaró exequibles la expresión: “sin carácter salarial” contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992. Esta decisión al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, ha hecho tránsito a “cosa juzgada constitucional” y por tanto, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en la referida providencia.

En mérito de lo expuesto, y oído el concepto del Procurador General de la Nación Ad-hoc, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-279 del 24 de junio de 1996 que declaró exequible la expresión: “sin carácter salarial”, contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ