

Sentencia C-095/00

LEY MARCO O CUADRO-Regulación del régimen salarial de miembros del Congreso

GOBIERNO NACIONAL-Determinación dentro de diez días siguientes a vigencia de asignación mensual de miembros del Congreso

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL-Expedición de conformidad con la nueva Constitución

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL-Cambio de sistema con la nueva Constitución

LEY MARCO O CUADRO-Autorización al Gobierno para aumento salarial de miembros del Congreso

GOBIERNO NACIONAL-Fijación de asignación inicial a partir de la cual se aplicaría el artículo 187 de la Constitución

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL-Solución de continuidad entre el anterior y nuevo Congreso

NORMA CONSTITUCIONAL-No suspensión/LEY MARCO O CUADRO-Fijación del plazo para cumplimiento de obligación constitucional y legal del Gobierno

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Solicitud de certificación por Gobierno previa a expedición de Decreto que fija aumento salarial de miembros del Congreso

CONGRESO DE LA REPUBLICA Y EJECUTIVO-Competencias compartidas

Referencia: expediente D-237

Norma Violada: art. 8 ley 4 de 1992

Acta de aprobación No. 04

Conjuez Ponente:

Dra. MARCELA MONROY TORRES

Santafé de Bogotá. D.C. tres (3) de febrero de dos mil (2000)

1. ANTECEDENTES

Los ciudadanos LIBARDO Z. PALACIOS RUDAS Y ALVARO PALACIO RUDAS, en ejercicio del derecho de petición solicitaron a la CORTE declarar que el art. 8 de la ley 4 de 1992 es inexecutable por violar el art. 187 de la Constitución Política.

Cumplido el trámite para los juicios de esta índole, procede la Corte a decidir.

2. NORMA ACUSADA

El texto de la disposición demandada es el que sigue:

Ley 4 de 1992

Artículo 8

“El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual, se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política”

“La asignación mensual de que trata el presente artículo, se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1o) de enero de 1992”

3. LA DEMANDA

En resumen, manifiestan los accionantes que:

El art. 187 de la Carta Constitucional establece como requisitos indispensables a tener en cuenta para el aumento de las remuneraciones de los congresistas los siguientes: a) Que el reajuste se haga cada año. b) que exista proporción igual al promedio “ponderado”, es decir moderado o prudente, respecto de los cambios en la remuneración de los demás servidores de la administración pública. c) Que el aumento se decrete “según certificación”, expedida

por el señor Contralor General de la República.

Y agregan:

“Por la desproporción tan manifiesta entre el aumento a las asignaciones de los congresistas y aquel referente a los empleados públicos, se deduce inexorablemente, que al no tenerse en cuenta el criterio ponderado de que habla el ordenamiento constitucional, la Constitución fue violada ostensiblemente”.

“También fue violada cuando se procedió sin certificación de la Contraloría, como queda demostrado con la prueba documental que se acompaña”.

“3. Del contexto del artículo 8o de la citada ley, se concluye que el artículo 187 de la Constitución fue suspendido por diez días, ya que durante este lapso, el gobierno debía hacer el aumento, y si no lo hacía se aplicaría el artículo 187 de la Constitución Política”. Es decir, que durante los diez días de que habla la ley 04, no se podía cumplir el precepto constitucional, lo cual lleva a concluir al más desprevenido jurista que una ley suspendió el orden constitucional por diez días para mejorar “en forma exclusiva”, como ella lo dice, la asignación mensual de los miembros del Congreso”

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR AD HOC

El procurador Ad Hoc solicita a la sala de conjueces de la Corte Constitucional se declare la exequibilidad de la norma acusada con base en los siguientes argumentos:

1- La norma superior somete la función de regulación en materia salarial y prestacional de los empleados públicos, al igual que el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales, al cumplimiento de lo establecido en una ley marco, en razón de su especial naturaleza (Constitución Política art. 150 -19, literales e) y f).

2- La inclusión del tema salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional, y de la Fuerza Pública dentro de esta categoría de leyes, encuentra su explicación en el carácter esencialmente cambiante de los fenómenos laborales que demandan una regulación flexible, adaptada a la dinámica propia del mundo laboral.

3- El procurador ad hoc cito la sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998, con el fin de hacer

énfasis en la imposibilidad del legislador, en ejercicio de la atribución constitucional contenida en el artículo 150, de suprimir las facultades específicas que la norma superior ha concedido al Gobierno a la luz del art. 189 numeral 14.

4- Siguiendo los criterios y objetivos trazados en la ley 4 de 1992 - ley marco- art. 4 y 8, el gobierno nacional debe proceder, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, mediante decreto, a fijar el respectivo régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Administración Central (art. 189 Numeral 14 de la Constitución Política.) permitiéndosele así al Gobierno unificar la política salarial y prestacional, y efectuar el reajuste anual de los miembros del congreso siguiendo lo preceptuado por el art. 187 de la C.P.

5- Por ser al Gobierno Nacional a quien le compete fijar la política salarial y prestacional, es a este a quien le corresponde tener en cuenta la certificación expedida por el Contralor General de la República y no al congreso Nacional, para efectos de la expedición de la norma acusada.

CONSIDERACIONES DEL FALLO

COMPETENCIA

Por tratarse de una demanda dirigida contra una norma de carácter legal, según el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, es competente la Corte Constitucional, en este caso integrada por la Sala de Conjueces.

DE LA NATURALEZA DE LA DEMANDA

La naturaleza de la demanda atiende al contenido material de la norma demandada y no a vicios en su formación.

DE LA NORMA DEMANDADA

El artículo 8 de la ley 4 de 1992 se limita a establecer que, dentro de los diez días siguientes a la vigencia de esa ley, el Gobierno Nacional determinará la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de lo cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución. Señala también que dicha asignación se aplicará exclusivamente a los

miembros del Congreso y de manera retroactiva a partir del primero de enero de 1992.

La naturaleza de la norma demandada es la de una ley marco o cuadro, en tanto se refiere a la regulación del régimen salarial de los miembros del Congreso Nacional, tal como lo consagra el Artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, al señalar como una de las funciones del Congreso, la siguiente : “Dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Con base en la anterior disposición, el Congreso expide la Ley 4 de 1992, y en particular, respecto del régimen salarial de los miembros del Congreso Nacional, en el artículo 8 de la misma, norma demandada, dispone que el Gobierno Nacional, en desarrollo de esa ley, determinará la correspondiente asignación mensual, dentro de los diez días siguientes a la vigencia de la Ley, a partir de lo cual aplicará el artículo 187 de la Constitución.

Para comprender el alcance y origen de la expresión “El gobierno nacional en desarrollo de la presente ley determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional”, (negrilla y subrayado personales) contenida en el art. 8 de la ley, debe recordarse que la Asamblea Nacional constituyente, mediante acto legislativo No. 2 del 30 de junio de 1991, previo acuerdo con el gobierno nacional, revocó el mandato del congreso elegido en las elecciones de 1990, por lo que a partir de este acto Constituyente cesó en sus funciones.

Es así como los art. 1, 3, y 6 transitorios de la Constitución Política determinaron:

1- La convocatoria a nuevas elecciones para Congreso de la República para el 27 de octubre de 1991.

2- Mientras transcurría el plazo para la instalación del nuevo Congreso, que debía ocurrir 1 de diciembre de 1991, el Congreso existente hasta esa fecha, entraría en receso y no podría ejercer ninguna de sus atribuciones.

3- Para suplirlo se creó una “comisión especial legislativa” conformada por 36 miembros elegidos para la Asamblea Constituyente el 4 de Julio de 1991, con representación

proporcional de las fuerzas con asiento en dicha Asamblea. La mencionada comisión especial legislativa sesionó en dos periodos así: Desde el 15 de Julio hasta el 4 de Octubre de 1991 y entre el 18 de Noviembre y el 1 de diciembre del mismo año, día en que se instaló el nuevo congreso.

De tal manera que a raíz de la expedición de la nueva Constitución Política, el nuevo Congreso regido por esta última inicio su funcionamiento sólo hasta 1 de diciembre de 1991, mediando de esta manera solución de continuidad entre el régimen del Congreso que hasta entonces existió. Este hecho tiene importante implicación para el análisis de la demanda que nos ocupa, pues evidentemente el Congreso al cual se refiere la ley 4 de 1992 es, indudablemente, un Congreso distinto del Congreso anterior, y por ende el régimen salarial y prestacional aplicable para el nuevo Congreso, debía ser expedido de conformidad con lo establecido en la nueva constitución.

En efecto el régimen legal para las asignaciones mensuales del nuevo congreso, es decir el elegido en las elecciones del 27 de octubre de 1991, no estaba determinado, razón por la que se hizo necesario determinar cual era la asignación base para los Congresistas a partir de la cual se determinaría el rejunte anual.

Remitiéndonos a la exposición de motivos de la ley 4 de 1992 encontraremos el cambio de sistema que se dio con la nueva Constitución para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de acuerdo con el mandamiento contenido en el artículo 150, numeral 19, literal e).

En efecto, la constitución de 1886, en su art. 79 establecía que las leyes marco sólo podían ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno, pero el Congreso estaba facultado para introducir en los proyectos las modificaciones que considerara convenientes, sin embargo, por la naturaleza del tema de la “fijación del régimen salarial y prestacional de los Congresistas” era usual el otorgamiento al gobierno de facultades extraordinarias, de las contenidas en el art. 76 ordinal 12 de la Constitución anterior, en estos términos el gobierno las solicitaba y el congreso las otorgaba anualmente para decretar los ajustes salariales correspondientes tal como se señaló en la exposición de motivos de la ley 4 de 1992.

Actualmente, la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional la lleva a cabo el gobierno en el Decreto correspondiente, con sujeción a las

normas generales que mediante ley marco determina el Congreso, en la que señala los objetivos y criterios que debe observar el ejecutivo.

Lo anterior explica por qué se hizo necesaria la expedición de una ley marco que autorizara al Gobierno para llevar a cabo los aumentos salariales para los miembros del Congreso.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el verbo “aumentar” utilizado por la norma demandada significa “acrecentar” “dar mayor extensión, número o materia a alguna cosa”; (negritas personales); así es lógico que para determinar el aumento salarial de los miembros del congreso deba partirse de una base, que de acuerdo con la ley y en concordancia con la Constitución debe ser fijada por el Gobierno Nacional. Este fue el sentido, tal como aparece en la exposición de motivos de la ley 4 de 1992, parte de la cual transcribimos por considerarla ilustrativa:

“Normas Especiales”

“2. La asignación de los miembros del Congreso se fijará inicialmente por el Gobierno Nacional y a partir de este valor se reajustará según lo establecido por el artículo 187 de la Constitución Política”.

Tal como se ve, el texto transcrito indica que la intención del legislador fue que el gobierno fijase la asignación inicial a partir de la cual se aplicaría el art. 187 de la Constitución, justamente por existir solución de continuidad entre el régimen salarial y prestacional del Congreso anterior y el del nuevo Congreso.

En este orden de ideas, es claro que la expresión “dentro de los diez días siguientes a su vigencia” no tiene el alcance que erróneamente le atribuye el demandante en el sentido de que de esta manera se “suspende” por diez días la norma constitucional. El artículo acusado se limitó a fijar un plazo para que el Gobierno cumpliera con su obligación de determinar, mediante decreto, la asignación mensual de los miembros del Congreso. El hecho de que se fije un plazo para el cumplimiento de la obligación constitucional y legal del Gobierno, en modo alguno puede interpretarse como una “suspensión” de la norma constitucional. En efecto, la fijación de un plazo para el cumplimiento de una función concreta, corresponde a la competencia del legislador y pone en evidencia, aún más, el carácter de “norma marco” de la disposición demandada.

Ahora bien, la demanda es confusa en lo concerniente al concepto de la violación en relación con el requisito de la certificación que debe expedir el Contralor General de la República, al tenor del artículo 187 de la Constitución.

Es claro para la Sala que el requisito consistente en la solicitud de la certificación por parte del Contralor General de la República, debe cumplirse por el Gobierno Nacional, previamente a la expedición del decreto que fija el aumento de las asignaciones mensuales de que habla la norma demandada. No corresponde por lo tanto al Congreso de la República solicitar tal certificación. En efecto, esta función tiene relación con el acto de fijación de la asignación mensual de los miembros del Congreso, función que, como ya se ha dicho, se cumple por el Gobierno Nacional, a través del decreto correspondiente, con base en lo dispuesto por la norma marco que para tal efecto dicta el Congreso de la República. Es este el sentido de la proposición jurídica integrada por los artículos 150 numeral 19, literales e) y f), artículo 189 numeral 14, y artículo 187 de la Constitución Política.

Acoge la Sala en este sentido el concepto emitido por el Procurador Ad-Hoc, quien además acertadamente cita la jurisprudencia que la Honorable Corte Constitucional ha pronunciado respecto de las competencias compartidas entre el Legislativo y el Ejecutivo, previstas en el artículo 150, numeral 19 de la Constitución Política.

En mérito de lo expuesto, La Sala de Conjuces de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política de la República de Colombia,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 8 de la Ley 4 de 1992.

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

Firmas

MARCELA MONROY TORRES

SUSANA MONTES DE

ECHEVERRY

FERNANDO HINESTROSA

GASPAR CABALLERO

SIERRA

MARIA TERESA GARCES

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los honorables Conjueces, doctores Jaime Vidal Perdomo y Jaime Betancur Cuartas, no firman la presente sentencia por impedimento que les fue aceptado. Igualmente fue aceptada la renuncia del Honorable Conjuez, Doctor Jesús Vallejo Mejía y se le aceptó excusa al doctor Carlos Restrepo Piedrahita.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General