C-129-98

Sentencia C-129/98

REGIMEN PRESTACIONAL-Opciones/LEGISLADOR-Competencia para estructurar regímenes prestacionales diferentes/PRIMA ESPECIAL

No se opone a la Carta que, a quienes están cobijados por determinado régimen laboral o prestacional, se les otorgue la opción de acogerse a un régimen distinto, siempre que puedan hacerlo con el debido conocimiento de causa y en condiciones de plena libertad. El legislador puede disponer -y es lógico que lo haga- que quien, haciendo uso de su opción, se acoge a un régimen prestacional distinto de aquél que por regla general le correspondería, se someta de manera total a las consecuencias de su selección y que, por lo mismo, no pretenda quedarse con los beneficios de uno y otro sistema, pues ello, además de propiciar desigualdades, rompería el equilibrio de la normatividad laboral. Y, por supuesto, también el legislador puede introducir modificaciones a las reglas establecidas en los distintos regímenes existentes, siempre que no desconozca derechos ya consolidados en cabeza de personas en concreto.

Referencia: Expediente D-1827

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 332 de 1996

Actores: Everardo Venegas Avilan, Ruben Dario Correa Leal Y Joel De Jesus Arbelaez Arbelaez

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., el primero (1) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos EVERARDO VENEGAS AVILAN, RUBEN DARIO CORREA LEAL y JOEL DE JESUS ARBELAEZ ARBELAEZ, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de

la Constitución Política, han presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 332 de 1996.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

(diciembre 19)

por la cual se modifica la Ley 4ª de 1992 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecidas por la ley.

La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación".

III. LA DEMANDA

Manifiestan los actores que el aparte normativo acusado es violatorio de los artículos 13, 46, 48 y 53 de la Constitución Política.

Consideran que el artículo 1 demandado trató de subsanar el inconveniente que se

presentaba con la base salarial de liquidación de la pensión de jubilación consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992. Pero también estiman que la referencia a la excepción contemplada en dicho precepto para el caso de aquellos funcionarios que provenían de la Rama Judicial y se acogieron al régimen salarial integral previsto para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, atenta contra el derecho a la igualdad, pues el motivo que inspiró al legislador de 1992 para consagrar tal excepción ha sido superado por normas posteriores y ya aquélla no se justifica.

Afirman que, al expedir la Ley 332 de 1996, el legislador olvidó que luego de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 el Gobierno Nacional había dictado varios decretos en los cuales dio el carácter de prima especial de servicios al equivalente del 30% del sueldo para algunos funcionarios de la Fiscalía General, sin conferirle la calidad de salario. Mencionan específicamente los decretos 53 de 1993, 108 de 1994, 49 de 1995, 108 de 1996 y 52 de 1997. En su criterio, mal podía el legislador mantener la excepción establecida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, pues su fundamento ya desapareció: no subsiste el salario integral para los funcionarios de la Fiscalía General cobijados por los señalados decretos.

Ello hace -según la demanda- que los antiguos servidores de la Rama Judicial que son exceptuados del régimen general, por haberse acogido al de la Fiscalía, queden discriminados, toda vez que a los funcionarios de dicho organismo se les ha venido a reconocer la prima especial como salario para los efectos de liquidación de pensión.

Conforme a lo anterior, alegan que el aparte acusado del artículo 1 carece de justificación y razonabilidad, y que el tratamiento diferenciado no es admisible.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano MANUEL AVILA OLARTE, obrando en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta a la Corte un escrito orientado a demostrar la constitucionalidad del aparte normativo demandado.

En primer término asegura que los supuestos en los que se basa la demanda son falsos. Existen -afirma- dos tipos de regímenes para la Fiscalía General de la Nación, uno sin prima especial contenido en el Decreto 52 de 1993, y otro que sí contempla la existencia de la prima sin carácter salarial, contenido en el Decreto 53 de 1993. Así las cosas, como tal

dualidad no ha desaparecido, la excepción consagrada en el artículo impugnado tiene plena justificación.

De otro lado manifiesta que, si bien es cierto existen decretos reglamentarios en los cuales se considera la asignación de la prima especial sin carácter salarial para servidores de la Fiscalía General de la Nación, también lo es que ello es aplicable únicamente para los que se acogieron al sistema previsto en el Decreto 53 de 1993, pero no para los que dejaron de hacerlo, por cuanto en la Ley 4 de 1992 ello no estaba permitido.

Los ciudadanos RAFAEL PEREZ MONTOYA y CARLOS ARTURO ARANGO TOBON han acudido a la Corte para coadyuvar la demanda presentada, pero le han solicitado, de manera subsidiaria, que se pronuncie en el sentido de que los fiscales de la Fiscalía General de la Nación no están exceptuados de cotizar por el rubro denominado "prima especial de servicios", que no constituye salario.

Aducen que la excepción consagrada en el artículo 1 de la Ley 332 de 1996 se refiere, no a los fiscales que se acogieron al régimen del Decreto 53 de 1993, sino a los que optaron por el del Decreto 52 de 1993 y sus normas modificatorias, el cual carece de primas especiales. Agregan que ello se puede inferir de la exposición de motivos que presentó el Ejecutivo en el proyecto de la citada Ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la disposición acusada.

Le pide tomar en cuenta que la Fiscalía General de la Nación tenía inicialmente un régimen que consistía en un sueldo global, pero que él varió con el Decreto 52 de 1997, según el cual "el 30% del salario básico mensual se considera prima especial sin carácter salarial".

Asevera que la Corte Constitucional, en Sentencia C-444 de 1997, analizó la naturaleza jurídica de las modificaciones que el legislador hace al régimen de pensiones de los servidores públicos y dice que, con base en dicha jurisprudencia, se puede concluir que el aparte normativo impugnado no contraviene los preceptos constitucionales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. Inexistencia de la cosa juzgada en este caso

Han sido demandadas las expresiones "..con la excepción allí consagrada…", pertenecientes al artículo 1 de la Ley 332 de 1996, norma ésta que ya había sido objeto del examen constitucional de la Corte (Sentencia C-444 del 18 de septiembre de 1997. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

Sin embargo, en aquella oportunidad fueron otras las expresiones demandadas: "…que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio…" y "…con las mismas limitaciones…", las cuales fueron declaradas exequibles. La Corte no consideró entonces indispensable integrar una proposición jurídica mayor, que comprendiera todo el artículo. Puede, por tanto, proferirse fallo de mérito sobre las palabras ahora acusadas, toda vez que no se las ha analizado constitucionalmente.

3. La diversidad de regímenes prestacionales no vulnera el principio constitucional de la igualdad. Carácter administrativo de los decretos que se dictan en desarrollo de leyes marco

Es objeto de controversia la remisión que se hace en la norma acusada a una regla excepcional del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (Ley marco de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos), en lo relativo a la incidencia de la prima especial allí prevista, cuando se trata de determinar el ingreso base para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación de magistrados de todo orden, pertenecientes a los tribunales superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público y jueces de la República.

La excepción, en los términos del artículo 14 de la Ley marco en referencia, cobija a aquellos de los enunciados servidores públicos que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación.

Según los actores, la excepción se justificaba cuando se expidió la Ley 4 de 1992, sobre el presupuesto de que, bajo esa regla, se lograba igualar dos clases de remuneración pertenecientes a las mismas categorías y rangos judiciales: la aplicable en los despachos que venían operando antes de la Constitución de 1991 y la relativa a los que se crearon al organizar la Fiscalía General de la Nación. El legislador de 1992, en palabras de los demandantes, "quiso hacer justicia" a los funcionarios de la Rama Judicial cuyos emolumentos habían quedado rezagados en los últimos años, resultando inferiores a las asignaciones mensuales que con carácter de sueldo integral habían sido establecidas en el sistema salarial concebido para la Fiscalía.

Según razonan los impugnadores, el legislador de 1996 buscó también corregir la normatividad en cuanto a los funcionarios judiciales cuyos salarios se regían por el sistema tradicional de sueldo básico y primas de servicio, pues si en cuanto a ellos la prima especial no constituía salario para efectos de pensión, recibían a este título el 75% del 70% de la remuneración, al verse disminuida en un 30% la base salarial para liquidarla.

Pero -y allí viene su discrepancia y el cargo de inconstitucionalidad que formulan-, el Congreso no advirtió que, con posterioridad a la Ley 4 de 1992 y en su desarrollo, el Gobierno expidió varios decretos (en especial el 53 de 1993, el 108 de 1994, el 49 de 1995, el 108 de 1996 y el 52 de 1997), que en su criterio son materialmente normas legales, mediante las cuales asignó prima especial de servicios sin carácter salarial a una parte equivalente al 30% del sueldo de algunos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. De ello concluyen los actores que desapareció el supuesto normativo que originó y daba justificación a la excepción referida, por lo cual, cuando la Ley 332 de 1996 vuelve a aludir a ella, viola la Constitución por romper la igualdad entre los servidores públicos de la Rama Judicial.

La Corte considera que el supuesto del cual parten los demandantes -el de que las palabras acusadas introducen la discriminación de la cual se quejan- es equivocado.

En primer lugar, como lo ha enseñado reiteradamente la jurisprudencia, una disposición de la ley no es inconstitucional sino por aquellos motivos fundados que le sean, a ella, atribuibles. No lo es por razón de lo consagrado en otras disposiciones legales y menos todavía por el desarrollo que de sus mandatos haya hecho el Ejecutivo al ejercer la potestad reglamentaria,

ni por la aplicación que de la normatividad se esté haciendo en la práctica en casos concretos.

Así, en esta oportunidad, el cambio de circunstancias que según la demanda ha hecho perder justificación a la excepción consagrada por la Ley Marco -reiterada por la nueva norma- proviene de la expedición de decretos administrativos que desarrollan las reglas generales trazadas por el Congreso.

Aun admitiendo que ello fuera así -lo cual no corresponde dilucidar a esta Corte, como se verá- el ataque debería dirigirse contra tales decretos y no contra la norma legal.

Y si lo que se quiere es impugnar la excepción en cuanto tal y no la remisión que a ella hace el precepto, ha debido demandarse el artículo que la plasmó, que no es otro que el 14 de la Ley 4 de 1992.

Por otra parte, el legislador, mientras no desconozca postulados o reglas constitucionales -lo cual habrá de verse mediante el análisis de las normas que él, y no otra autoridad, expide-, goza de plena competencia para estructurar regímenes generales y especiales en materia prestacional y salarial, como varias veces lo ha dicho la Corte. El artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución, cuando le encomienda dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, no le impide prever, precisamente por razones de igualdad (art. 13 C.P.), regímenes especiales que tengan en cuenta las características del servicio público en ciertas actividades.

Pero, adicionalmente, la propia Carta contempla un régimen especial, que debe ser desarrollado por la ley, en cuanto a la remuneración y prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 C.P.).

En consonancia con tal posibilidad, nada tiene de inconstitucional que al dictar reglas generales en los regímenes salariales y prestacionales, el legislador advierta sobre las excepciones que surgen, precisamente, de regímenes especiales.

Tampoco se opone a la Carta que, a quienes están cobijados por determinado régimen laboral o prestacional, se les otorgue la opción de acogerse a un régimen distinto, siempre

que puedan hacerlo con el debido conocimiento de causa y en condiciones de plena libertad.

Al respecto dice la Corte en fallo de esta misma fecha:

” El legislador, al proveer una norma jurídica, en especial si busca resolver un problema complejo surgido en el seno de la sociedad, tiene que considerar la diversidad de circunstancias en medio de las cuales aquélla deberá aplicarse. Y por eso le es posible legislar para eventos distintos, procurando amoldar la consecuencia jurídica que establece para cada uno de ellos a los objetivos básicos que busca obtener mediante la norma que consagra, y que deben guardar entre sí la coherencia propia de un sistema, el cual, para ajustarse a la Constitución, tendrá que ser equitativo.

Dentro de las reglas que puede establecer el legislador respecto de cualquier materia se encuentra la previsión de opciones o alternativas, cada una de las cuales comporta a su vez, unas ciertas consecuencias jurídicas. La norma en tales casos otorga a sus destinatarios la facultad de seleccionar voluntariamente entre las distintas alternativas, asumiendo, obviamente, la totalidad de los efectos jurídicos predeterminados por el propio legislador para la posibilidad escogida.

Esta modalidad legislativa no significa otra cosa, en principio, que el reconocimiento de la libertad de la persona, la cual , mientras opte espontáneamente, sin presiones ni coacción, complementa, mediante el concurso de su voluntad, la definición de los supuestos que en el caso particular habrán de reflejarse en las consecuencias legales previstas.

En ese orden de ideas, el tipo de normas que contempla opciones no resulta en sí mismo contrario a la Constitución. Más bien la desarrolla, ampliando las posibilidades de elección y estimulando el ejercicio de la libertad, al abstenerse de imponer de una manera absoluta un solo comportamiento.

Y, a no ser que los extremos propuestos por el legislador como alternativas impliquen de suyo, individualmente o en conjunto, una transgresión de principios o mandatos de la Constitución, abriendo posibilidades o efectos inconstitucionales (ver, por ejemplo, la Sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992. Ms. Ps.: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, por la cual se declaró inexequible el Decreto 1660 de 1991), el

sólo concepto de opción no desconoce la Carta.

La diversidad que pueda darse entre las varias alternativas puestas por el legislador a consideración de los destinatarios de la norma llamados a optar no constituye tampoco un factor de contradicción con los preceptos constitucionales y, en particular, no representa un elemento de desigualdad. Obsérvese que los supuestos en que se fundan las distintas consecuencias jurídicas son, por definición, diferentes, ya que se dan, en esa clase de normas, varios caminos susceptibles de ser escogidos, en libertad, por las personas. Cada, una de éstas, al efectuar la selección, fija ella misma los supuestos de los cuales parte su caso y se hace cargo de las consecuencias de su decisión, que son los propios del supuesto escogido.

Mal puede admitirse, entonces, que se rompa la igualdad por ser distintos los efectos de las alternativas, comparados entre sí.

Es lógico que los destinatarios de la norma deben conocer a cabalidad los efectos que comporta cada una de las posibilidades materia de la opción. Y es evidente que, cuando se trata de consecuencias que para las distintas alternativas, ya están contempladas en la ley -tal es el caso presente-, ella se presume conocida por todos, de lo cual resulta que quien adopte su decisión no obra ignorando lo que habrá de significarle". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-130 del 1 de abril de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Pues bien, el legislador puede también disponer -y es lógico que lo haga- que quien, haciendo uso de su opción, se acoge a un régimen prestacional distinto de aquél que por regla general le correspondería, se someta de manera total a las consecuencias de su selección y que, por lo mismo, no pretenda quedarse con los beneficios de uno y otro sistema, pues ello, además de propiciar desigualdades, rompería el equilibrio de la normatividad laboral.

Y, por supuesto, también el legislador puede introducir modificaciones a las reglas establecidas en los distintos regímenes existentes, siempre que no desconozca derechos ya consolidados en cabeza de personas en concreto.

En otro aspecto de la cuestión, ha de precisarse que los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco previstas en el artículo 150, numeral 19, no

gozan, como lo afirman los demandantes, de fuerza material de ley. Ellos tienen por límite el texto de la correspondiente ley general, que fija pautas y criterios al Ejecutivo, y no pueden modificarla ni cambiar las reglas que establece. Son decretos típicamente administrativos, y más exactamente reglamentarios, aunque con un ámbito más amplio que el señalado en la Constitución para los decretos expedidos en desarrollo del artículo 189, numeral 11, de la Constitución.

De allí que la Corte Constitucional no sea el tribunal competente para resolver acerca de su constitucionalidad, según resulta de las expresas normas contenidas en los artículos 237, numeral 2, y 241 de la Carta Política.

Se abstiene la Corporación, en consecuencia, de resolver acerca de si se justifican o no, a la luz del principio de igualdad, las disposiciones establecidas en los decretos mencionados por los actores, pues sobre su validez debe resolver el Consejo de Estado.

Ahora bien, que de lo dicho en esos decretos pueda resultar la tácita derogación de la excepción que contempla el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, a la cual remite el precepto demandado, no es posible, justamente por la jerarquía de tales actos. Y, por supuesto, eso significa que no ha sido desmontada la excepción legal, como lo pregona la demanda.

La Corte no encuentra que las expresiones acusadas pugnen con el artículo 13 ni con otro de la Constitución. Se declarará su exequibilidad.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES las palabras "…con la excepción allí consagrada…", del artículo 1 de la Ley 332 de 1996.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General