C-133-93

Sentencia No. C-133/93

LEY MARCO

La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad. Las materias que el constituyente autoriza regular por medio de leyes de esta categoría son las expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política. A los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales, toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación. Por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley general o marco, no existe un vicio de inconstitucionalidad, no porque aquello no le esté prohibido, sino porque, por el contrario, le está constitucionalmente permitido.

DOBLE ASIGNACION-Prohibición

Si bien es cierto que en el artículo 128 C.P. se consagra una incompatibilidad, no lo es menos que ésta se encuentra en íntima relación de conexidad con la remuneración de los servidores estatales; basta ver que en ella se prohibe la concurrencia de dos o mas cargos públicos en una misma persona, tanto como recibir mas de una asignación que provenga del erario público. El término “asignación” comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional, etc. Siendo así, bien podía el legislador ordinario establecer dicha incompatibilidad dentro de la citada Ley 4a. de 1992, sin contrariar mandato constitucional alguno. Aún en el remoto caso de que se hubiere concluído que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios públicos debía ser regulado por medio de ley ordinaria, el artículo 19, objeto de acusación, tampoco sería inconstitucional, por cuanto el legislador estaba perfectamente facultado para hacerlo.

REF.: EXPEDIENTE No. D-153

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 4 de 1992.

Prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público. Excepciones.

Actor: JOSE ANGEL OTERO HAMBURGER.

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Aprobada por acta No.

Santafe de Bogotá, D.C., primero (1o.) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano JOSE ANGEL OTERO HAMBURGER en ejercicio de la acción pública y política de inexequibilidad solicita a la Corte retirar del ordenamiento jurídico nacional el artículo 19 de la ley 4a. de 1992, por infringir los artículos 150-19-e) y f) y 158 de la Carta Política.

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

II. LA NORMA ACUSADA.

El texto de la disposición demandada es el que sigue:

"Artículo 19. Nadie podrá desempeñar simultáneamente mas de un empleo público, ni recibir mas de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.

"Exceptúanse las siguientes asignaciones:

"a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;

b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;

c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;

d) Los honorarios percibidos por concepto de hora cátedra;

e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;

f) Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de mas de dos juntas;

g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados.

PARAGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a mas de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades".

III. LA DEMANDA.

Expresa el demandante que con fundamento en el artículo 150-19 literales e) y f) se expidió la Ley 4 de 1992 destinada a fijar el régimen salarial y el sistema prestacional de los empleados públicos, sin embargo en ella se incluyó bajo el artículo 19 el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y excepciones de tales servidores del Estado, "cosa inaudita e irregular, por que ésta no es materia del artículo 150 numeral 19 de la Constitución Nacional y al incluirlo, el legislador, en la ley mencionada, desbordó o se extralimitó en sus funciones constitucionales".

Luego agrega que el establecimiento del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y

excepciones compete efectuarlo al legislador a través de ley ordinaria, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 128 de la Carta Política y no se puede llevar a cabo utilizando el artículo 150 numeral 19 literales e) y f) del mismo ordenamiento como en efecto se hizo en la norma demandada "razón lógica para declararlo inexequible".

Para terminar expresa el actor que al comparar el título de la ley con el artículo demandado se advierte claramente la violación del precepto 158 Superior que consagra: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella…." y en el caso que se demanda "basta comparar el título de la ley con el artículo acusado para fallar su inexequibilidad".

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó, por medio de apoderado, un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la disposición demandada porque en su criterio "todo el cuerpo de la ley hace relación al salario o asignación del empleado público y al establecer en el artículo 19 unas prohibiciones, lo hace referido precisamente a ese salario o asignación", por tanto "la ley 4 de 1992 se ajusta en un todo a la Carta Constitucional y contrariamente a lo que se afirma en la demanda, el Congreso no solo la expidió ajustada a ella, sino que cumplió celosamente con su obligación".

V. CONCEPTO FISCAL.

Lo rinde el Procurador General de la Nación en oficio No. 113 del 30 de octubre de 1992, en el cual pide a la Corte declarar exequible el precepto acusado con base en estos argumentos:

– Las leyes de que trata el artículo 150-19 de la Constitución Nacional son las denominadas cuadro o marco en las que se fijan pautas con sujeción a las cuales el Gobierno puede reglamentar las materias allí contenidas.

– El artículo demandado desarrolla el pensamiento del constituyente de 1991 que "tiene por finalidad evitar distorsiones y desequilibrios en la asignación de los recursos para efectos salariales: su protección la efectuó a través de una prohibición, cuyo contenido normativo gira en torno a que no se permita que los empleados públicos reciban mas de una asignación".

– La limitación a que alude el artículo 19 de la ley 4 de 1992, materia de demanda, desarrolla lo dispuesto en el artículo 128 de la Carta Política. Pero "si la Corte llegare a considerar que no obstante lo expuesto, el artículo acusado es una norma que no se relaciona o no desarrolla las materias señaladas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, de todas maneras, en este caso, para el despacho no se configuraría un vicio de inconstitucionalidad" por cuanto "La génesis legislativa de las leyes marco y de las ordinarias, es similar en tanto que su trámite formal se identifica, excepto en el aspecto de la iniciativa…. pero dado que el legislador convalidó con la aprobación de la ley la iniciativa del Gobierno, no se estructura por este hecho un vicio de inconstitucionalidad".

-Más adelante agrega: “la finalidad de las leyes marco es la de que el Congreso pueda limitar al Ejecutivo en ciertas materias, indicándole pautas y directrices en la tarea de reglamentar ciertos asuntos señalados expresamente en la Constitución, pero si además de ejercer tal control, expide una norma de competencia del legislador, no se desnaturaliza de esta manera la función de control depositada en este órgano”, razón para solicitar que sea cual fuere la tesis que se acoja “de todas maneras el despacho encuentra ajustada a la norma superior el artículo demandado”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Por dirigirse la demanda contra un mandato de una ley de la República, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto por el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

b. Leyes cuadro o marco.

En la Constitución Política de 1991 se identifican varias clases de leyes a saber: las orgánicas (Art. 151), las estatutarias (Arts. 152 y 153), las llamadas “leyes marco” o “leyes cuadro” (Art. 150 – 19) y las ordinarias o comunes. En esta oportunidad la Corte se referirá exclusivamente a las cuadro o marco por ser ellas las que conciernen al presente caso.

Esta categoría de leyes se introdujo a nuestra normatividad jurídica constitucional con la reforma de 1986, y tienen como características principales, que las diferencian de las demás, el que deben versar sobre temas específicos, como son los señalados taxativamente en los literales a), b), c), d), e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, y el que su finalidad es la de señalar, a través de normas generales, los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, cuando proceda a desarrollar y aplicar dichas normas, sin que le esté permitido exceder o desbordar los parámetros trazados, de modo general por el legislador.

La creación de esta clase de leyes, como lo señaló la Corte Suprema de Justicia, “encuentra su justificación en la condición esencialmente mutable de aquellos fenómenos que exigen una regulación flexible o dúctil que se adecúe a las cambiantes circunstancias del suceder aludido, de tal manera que solo al Gobierno incumbe crear la normatividad jurídica que aquellos fenómenos reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o “marcos” dados por el legislador quien al señalarlos, queda con aptitud legislativa recortada en las materias que la precitada disposición constitucional enuncia” (Sent. 73 septiembre 18 de 1986).

La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad..

Las materias que el constituyente autoriza regular por medio de leyes de esta categoría son las expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política y que se

relacionan con asuntos atinentes a la organización del crédito público; regulación del comercio exterior y régimen de cambios internacionales; modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; las relativas a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y fuerza pública, como la regulación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, así como las destinadas a regular la educación. (véase Gaceta Constitucional No. 125 página 2).

c. La ley 4a. de 1992.

La ley parcialmente acusada (4a. de 1992) invoca en su encabezamiento como facultad constitucional que sirvió de fundamento para expedir sus mandatos el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) del Ordenamiento Superior, según los cuales compete al Congreso de la República por medio de ley, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para "fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública", y "regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales", por lo que queda claramente establecido que se trata de una ley marco.

Cabe anotar que el demandante únicamente acusa lo dispuesto en el artículo 19 de la ley citada, por cuanto considera que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los empleados públicos debe estatuirse por medio de ley ordinaria, mas no en una ley cuadro o marco como aquí se hizo.

Los motivos por los cuales se establecen las excepciones al principio general establecido en el artículo 19, son razonables: 1) Para fijar taxativamente qué es lo permitido a los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, siguiendo el principio del Estado de Derecho según el cual quienes están revestidos de la potestad y autoridad públicas, tan sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la ley. De este modo la ley está diciendo cuáles son, en materia salarial, los supuestos permitidos para los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. 2) Es una manera adecuada de fijar , es decir, de dar una estabilidad evidente y sustentada al régimen salarial; por ello establece excepciones al principio general consagrado, las cuales se mencionan para perfeccionar el régimen salarial, como accidentales y no como sustanciales. Todo régimen supone la coexistencia de disposiciones, tanto las sustanciales como las accidentales; estas últimas dan sentido, claridad y coherencia al a norma total, pues el hecho de que estemos frente a una "ley cuadro", no implica, que ésta sea imprecisa. En este caso la norma es concreta, pues se está refiriendo al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

No comparte la Corte el criterio del actor pues si bien es cierto que en el artículo 128 C.P. se consagra una incompatibilidad, no lo es menos que ésta se encuentra en íntima relación de conexidad con la remuneración de los servidores estatales; basta ver que en ella se prohibe la concurrencia de dos o mas cargos públicos en una misma persona, tanto como recibir mas

de una asignación que provenga del erario público. El término “asignación” comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional, etc.

Siendo así, bien podía el legislador ordinario establecer dicha incompatibilidad dentro de la citada Ley 4a. de 1992, sin contrariar mandato constitucional alguno.

De otro lado, vale la pena anotar que aún en el remoto caso de que se hubiere concluído que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios públicos debía ser regulado por medio de ley ordinaria, el artículo 19, objeto de acusación, tampoco sería inconstitucional, por cuanto el legislador estaba perfectamente facultado para hacerlo.

Para un mejor entendimiento de este asunto, es necesario considerar que los miembros de las corporaciones públicas, entre ellos los congresistas, tienen el carácter de servidores públicos al tenor del artículo 123 de la Constitución Política, y que en el ejercicio de su cargo, deben someterse a lo que establezcan la ley o el reglamento, según lo señala el artículo 122 Superior, el cual tiene como antecedente principal el artículo 63 de la Constitución de 1886. Adicionalmente, el citado artículo 123 establece:

El mandato contenido en las normas constitucionales señaladas, se conoce, dentro del campo del derecho público, bajo el aforismo de que el particular puede hacer todo aquello que no le esté prohibido, mientras que el servidor público únicamente puede realizar lo que le esté específicamente permitido. Cuando la autoridad ejerce una actividad por fuera de los parámetros señalados, incurre en violación del principio mencionado, lo que conlleva a introducirse en los campos de la responsabilidad de la administración pública.

De acuerdo con los lineamientos de la Carta Política, a los congresistas les corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración (Art. 114 C.P.). Vale la pena adentrarse en el tema de la actividad legislativa con el fin de poder determinar qué es lo que le está permitido hacer al Congreso en relación con la materia que nos ocupa. Dispone el artículo 150 de la Carta que el Congreso es el encargado de hacer las leyes, potestad que la jurisprudencia y la doctrina denominan “cláusula general de competencia”, según la cual las Cámaras legislativas gozan de la capacidad necesaria y suficiente para dictar reglas de derecho en todos los campos y frente a todo tipo de situaciones. Sin embargo, ese proceso debe someterse, en los casos taxativamente señalados por el Estatuto Superior, a una serie de requisitos tales como los de quórum deliberatorio y decisorio, número de debates o iniciativa para presentar proyectos de ley. Significa lo anterior que a algunas leyes se les prescribe un trámite diferente al ordinario, toda vez que las materias de que tratan requieren de un mayor análisis y una más juiciosa ponderación de las implicaciones que tendría su promulgación. Tal es el caso, por ejemplo, de las leyes estatutarias (Art. 152 C.P.) y las leyes orgánicas (Art. 151 C.P.). Las primeras requieren la votación de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse su aprobación, modificación o derogación en una sola legislatura; las segundas demandan, para su aprobación, la mayoría de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso de la República está facultado para promulgar, bajo el trámite general señalado en los artículos 145, 154, 157, 159, 160, 161 y 162 de la Carta, entre otros, todas aquellas

leyes que no sean objeto de requisitos especiales. Significa esto que a los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales (art. 150, Num. 19 C.P.), toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación. Por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley general o marco, no existe un vicio de inconstitucionalidad, no porque aquello no le esté prohibido, como erróneamente lo sostiene el señor Procurador General de la Nación, sino porque, por el contrario, le está constitucionalmente permitido.

d. El artículo 128 de la Constitución Nacional.

Este mandato constitucional consagra una incompatibilidad que consiste en la prohibición de desempeñar simultáneamente dos o mas cargos públicos y de recibir mas de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, además de autorizar a la ley para fijar los casos en que no opera dicha prohibición.

Tal incompatibilidad está redactada en los siguientes términos:

"Nadie podrá desempeñar simultáneamente mas de un empleo público ni recibir mas de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los caos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas".

Esta disposición apareció por primera vez en la Constitución Política de 1886 cuando el constituyente de esa época prescribió: "Nadie podrá recibir dos sueldos del tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes" (art. 64). Este precepto, como se lee en los antecedentes legislativos obedeció al deseo del constituyente de evitar posibles abusos por parte de los empleados públicos, al permitírseles la acumulación de cargos y por ende de sueldos.

Posteriormente se expidió el acto legislativo No. 1 de 1936 cuyo artículo 23 modificó el 64 de la Carta de 1886 en el sentido de cambiar el término "sueldo" por el de "asignación" con el fin de incluir allí toda clase de remuneraciones, emolumentos, honorarios, etc., que pudieren percibirse del erario público; amplió el campo de cobertura de la disposición al extender su aplicación a las empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, y precisó el significado y alcance de la expresión "tesoro público" en el sentido de comprender "el de la nación, los departamentos y los municipios", dejando incólume la parte de la norma que autorizaba a la ley para señalar excepciones a dicha regla general.

La citada norma, que rigió hasta la expedición de la nueva Carta Política, dispuso:

"Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o

instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, los departamentos y los municipios".

Como se puede apreciar, en la Constitución de 1991 se conserva el precepto antes vigente en su integridad, agregándole la prohibición que tiene toda persona de desempeñar mas de un cargo público, y adecuando su texto a la nueva normatividad, al extenderse la definición de tesoro público, también al patrimonio correspondiente a las entidades descentralizadas.

e. El precepto demandado.

Al analizar el contenido del artículo 19 de la ley 4 de 1992, antes transcrito, advierte la Corte que en su primera parte reproduce la prohibición constitucional establecida en el artículo 128, en el sentido de prohibir el desempeño simultáneo de más de un cargo público, como el recibo de más de una asignación que provenga del tesoro público, y señala además los casos en los cuales no opera dicha regla general, todo ello como desarrollo fiel de la competencia que le asignó el Constituyente al legislador en el citado canon constitucional.

Entonces como fue el mismo Constituyente quien autorizó al legislador para estatuir los casos de excepción a la citada incompatibilidad, bien podía el Congreso proceder a fijarlas sin cortapisa alguna, salvo el respeto por las normas constitucionales que regulen los derechos o establezcan las garantías que en lo referente al tema sean pertinentes, ya que en la disposición superior mencionada -artículo 128-, no se le señaló pauta, limitación o condicionamiento específico para su debido ejercicio.

Vistas las distintas situaciones que aparecen en la norma acusada y confrontadas con la Carta Política, no encuentra esta Corporación que vulneren ninguno de sus mandatos y, por el contrario, considera que ellos obedecen exclusivamente a la voluntad del legislador, quien fundamentado en juicios o criterios administrativos, laborales, sociales, de conveniencia o de necesidad, los instituyó como a bien tuvo, sin que esta Corporación pueda controvertir esas determinaciones.

Por estas razones, en criterio de la Corporación y en desacuerdo con el demandante, el artículo 19 de la ley 4 de 1992 no infringe la Carta Política y por el contrario la acata y desarrolla.

f. Violación del artículo 158 Superior.

Tampoco resulta acertado el argumento del actor respecto a la violación, por parte de la disposición impugnada, del artículo 158 Supremo. En efecto, el objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo en forma tal que las distintas disposiciones que se insertan en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o, como tantas veces se ha dicho, "que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen". Con ello se busca 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.

El artículo 19 de la ley 4 de 1992 que, como se ha repetido a lo largo de esta sentencia, consagra una incompatibilidad que consiste en la prohibición de desempeñar en forma simultánea mas de un cargo público y por tanto el recibo de mas de una asignación que provenga de las arcas del Estado, guarda perfecta armonía con la finalidad u objetivo general de la ley a la cual pertenece -4a. de 1992-, pues en ésta se señalan las normas, objetivos y criterios generales que debe observar el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y Fuerza Pública, como también el régimen prestacional de los trabajadores oficiales. Y, como es obvio, las "asignaciones" tienen íntima relación con el tema salarial de que trata la norma.

Así las cosas, la norma demandada será declarada exequible por no violar los cánones constitucionales citados por el actor, ni ninguno otro del mismo Estatuto.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 de la ley 4a. de 1992.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General