C-166-93

Sentencia No. C-166/93

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

Sobre el trámite legislativo de la Ley 4a. de 1992, la demanda acerca de la cual se decide ha sido instaurada por razón del contenido material de la disposición que atacan, mas no por vicios de procedimiento en su formación. Los demandantes omitieron señalar concepto alguno de violación referente al trámite que ha debido sufrir la expedición de la ley impugnada y la forma en que eventualmente dicho trámite pudo ser desconocido. En consecuencia, por cuanto atañe a los posibles vicios de inconstitucionalidad por razones de forma no se cumple el requisito procesalmente exigido para que esta Corte pueda pronunciarse al respecto.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-190

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 04 de 1992.

Actores: LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA y otros.

Magistrado Ponente:

Doctor JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá mediante acta del veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA, ARNULFO BAYONA, TARSICIO MORA, DAVID ZAFRA y ENRIQUE GUARIN ALVAREZ han acudido a la Corte Constitucional en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40-6 y 241-4 de la Carta Política, con el objeto de incoar demanda de inconstitucionalidad contra el artículo décimo noveno de la Ley 4a. de 1992.

Cumplidos como están todos los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y rendido el concepto del Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

La disposición objeto de acción pública es del siguiente tenor:

"LEY 04 DE 1992

(mayo 18)

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 Gobierno Nacional y de la Fuerza Pública y 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 19.- Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más 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 más de dos juntas;

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

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

III. LA DEMANDA

Los actores hacen una previa narración sobre el trámite seguido para la aprobación de lo que hoy es la Ley 04 de 1992 y subrayan al respecto:

a) En el texto del proyecto de ley presentado a consideración de las cámaras por el Gobierno Nacional no aparecía consagrada expresamente ni insinuada norma alguna sobre incompatibilidades y excepciones a las mismas, actualmente reguladas en el artículo acusado.

c) En la Cámara se propuso una adición sobre la prohibición de desempeñar simultáneamente más de un empleo público o en empresas o en instituciones de las que hiciere parte mayoritaria el Estado, salvo los honorarios causados por hora cátedra y las asignaciones adquiridas por profesores universitarios, asesores de la Rama Legislativa. Así se aprobó en la Cámara en primer debate, incluyendo la referencia al respeto a los derechos de los trabajadores en los mismos términos indicados.

d) El texto definitivo fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 22 de abril de 1992.

e) Así pasó a la Comisión Accidental del Senado y Cámara y en ella se aprobó como texto definitivo otro texto, que es el mismo que consagra la Ley 4a. de 1992.

En cuanto concierne al concepto de violación puesto de presente en la demanda, los actores

principian recordando que de acuerdo con lo estatuído en el artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los efectos de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Según ellos, ese mandato constitucional hace referencia a una norma general o marco dirigida única y exclusivamente al Gobierno Nacional para que éste, en su acatamiento, profiera las disposiciones pertinentes que la desarrollen.

Sin embargo -afirma- el artículo acusado pretermitió la filosofía que inspira una ley marco y legisló, no para el Gobierno Nacional sino para todos los administrados al consignar la incompatibilidad que surge de las prohibiciones de ejercer más de un empleo público y de recibir más de una asignación del Tesoro. Llegó hasta el extremo -expresan- de señalar excepciones, las cuales no son materia de una ley general.

En consecuencia, deducen la violación del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución.

Dicen que, en su sentir, la norma que desarrolle el artículo 128 de la Constitución sobre las excepciones a la incompatibilidad allí indicada es tema de regulación por ley ordinaria y no por una ley general, orgánica o estatutaria.

A lo dicho agregan que, si observamos el texto del artículo 19 de la Ley 4a. de 1992, notaremos que el Gobierno no tiene nada que desarrollar respecto al contenido de dicha norma, tal como correspondería a la naturaleza de las leyes marco.

Desde otro ángulo, señalan que el artículo demandado vulnera el 154 de la Constitución en cuanto ha debido ser objeto de iniciativa del Gobierno y no fue propuesto por éste ni tampoco adicionado por él.

Estiman que también fue desconocido el artículo 158 de la Constitución pues se incluyó en el texto de la ley una norma ajena al tema o materia de la misma.

Citando jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, relacionada con el artículo 64 de la Constitución de 1886, sostienen que el régimen pensional no está incluído dentro de las “asignaciones” previstas en el artículo 128 de la actual Carta

Política, que corresponde a aquel. Piensan que dicho régimen, al tenor del artículo 48 de la Constitución hace parte de la seguridad social, la cual, por ser un servicio público de carácter obligatorio, no puede tener el calificativo de "asignación" de aquella que regula el artículo 128 de la Constitución y que desarrolla inconstitucionalmente el artículo cuestionado, en sus literales b), c) y g).

Consideran igualmente los impugnadores que con la norma acusada se ha transgredido el artículo 53 de la Constitución, según el cual la ley, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores. Al respecto manifiestan que, analizados algunos aspectos de los que contempla el artículo 19 de la Ley 4a. de 1992 se plantea "un notorio desmejoramiento" de derechos sociales de algunos sectores de trabajadores. Así, por ejemplo, conforme al literal d) de dicha norma en armonía con el artículo 22 de la misma ley, los docentes sólo pueden recibir una asignación de tiempo completo y unos honorarios por concepto de hora cátedra, mientras que en el Decreto 1713 de 1960 se preveía que podían devengar hasta dos asignaciones de tiempo completo siempre que el horario les permitiera el ejercicio regular de los mismos. Igualmente, al aplicar el literal g) del artículo en comento, los educadores que no se encuentren en beneficio de las pensiones, no tendrán derecho a ellas, con lo cual se desmejora el derecho social de devengar la doble jubilación que se consigna en el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.

Pero, además, expresan que, por la forma restrictiva de la disposición, los docentes no pueden devengar pensión y sueldo, lo cual estaba consignado como un derecho hasta los 65 años de edad en el artículo 31 del Decreto 2277 de 1979 (Estatuto Docente). Con ello, al modificar un estatuto de carrera profesional docente, se pretermitió el artículo 158 de la Constitución.

Añaden que, en cuanto se incluyó en el literal g) del artículo impugnado la condición de beneficiario de pensión como elemento predicable para predicar una excepción, se vulneran los derechos adquiridos.

IV. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada pero advierte que, si para el momento de la sentencia, ya fue proferido fallo

en relación con el expediente D-153 que se refiere a la misma disposición, pide estar a lo allí resuelto.

Expresa el Procurador ante todo que, al contrario de lo indicado por los demandantes, el artículo atacado se limita a establecer no una inhabilidad sino una prohibición encaminada a proteger al erario.

Dice que las leyes denominadas por la doctrina como cuadro o marco, son normas dictadas por el Congreso, en las que se fijan unas pautas con sujeción a las cuales el Gobierno puede reglamentar las materias de que trata el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Nacional, las cuales sólo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno Nacional (artículo 154 ibídem).

El artículo demandado es un desarrollo del 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 más de una asignación.

Por otra parte, la limitación plasmada en la norma desarrolla la preceptiva constitucional del artículo 128.

En cuanto al argumento principal de los demandantes, en el sentido de que el artículo impugnado no conserva las características de generalidad propias de las leyes marco, expresa la Procuraduría, citando el concepto por ella emitido en proceso paralelo al presente:

“Podría afirmarse entonces, que por el hecho de haber expedido el Congreso una disposición de carácter ordinario, dentro de una ley marco, las cuales corresponde dictar ambas a esa Alta Corporación, siguiendo igual trámite legislativo, siendo este órgano el que detenta la cláusula general de competencia, y finalmente, sin que con tal hecho se afecte de manera alguna la competencia deferida por la Constitución a otras autoridades, se originó, se pregunta, un vicio de inconstitucionalidad por inobservancia de las reglas de competencia señaladas para el efecto ?.

La respuesta a este interrogante, se debe estudiar a la luz de la técnica legislativa, y no desde el punto de vista de la incompetencia del legislador para integrar estos dos tipos de disposiciones dentro de un mismo cuerpo normativo.

En concepto de 26 de octubre de 1992, rendido por el Procurador General, en el proceso radicado bajo el numero D-179 se sostuvo la tesis de que la falla de técnica legislativa es causal de inconstitucionalidad siempre que con ella se vulnere un derecho consagrado en la Constitución, en particular cuando se conculque la garantía del debido proceso; a contrario sensu, cuando no se verifica tal violación, como en el presente caso, dichas fallas no originan un defecto que amerite la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada, por las razones que a continuación se expondrán:

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, ya que en la primera de ellas, a términos del artículo 154 de la Constitución Nacional, le corresponde exclusivamente al Gobierno presentar el proyecto de ley respectivo, mientras que en el segundo caso, pueden ser presentadas a iniciativa del Congreso o del Gobierno, 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.

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'.

Así pues, si el Congreso puede establecer pautas generales sobre un tema, es lógico suponer que puede incluír en la misma ley aspectos particulares del mismo, aunque correspondan técnicamente a distintos resortes de leyes".

En cuanto a la unidad de materia, que también señalan los actores como quebrantada por el precepto acusado, el Jefe del Ministerio Público conceptúa que para determinarla no procede un estudio exegético ni aislado sino el de conjunto y el que conduzca a una relación tal que armonice el tema principal con aquellos que, sin serlo, sean materialmente conexos. De allí deduce que la existencia de la prohibición genérica en materia de remuneraciones con sus

respectivas excepciones no tiene la entidad de un “mico” sino la de regular una prohibición dentro del régimen salarial, materia nada ajena a lo que la Ley 4a. de 1992 pretendió regular.

No coincide el Procurador con la afirmación de los demandantes en el sentido de que el régimen pensional no está incluído dentro de las asignaciones a que se refiere el artículo 128 de la Constitución.

Señala sobre el particular:

“Por asignación que provenga del Tesoro Público, se ha entendido todo emolumento o reconocimiento en dinero de origen oficial, destinado a satisfacer directa o indirectamente servicios prestados por una personal natural, independientemente de la denominación o modalidad de vinculación que tenga o haya tenido con el Estado: reglamentaria, contractual laboral o contractual administrativa. Así, el término asignación considerado como “género” agrupa a las “especies” denominadas salario, sueldo, remuneración, pensión, mesada, pago, honorarios y cualesquiera otras formas de reconocimiento económico provenientes de las arcas oficiales.

Usualmente, el término asignación tiene una connotación restrictiva cuando se concreta a establecer el pago períodico de servicios prestados por el servidor público, caso en el cual dicho pago opta por denominarse asignación mensual, asignación básica, estrechamente vinculado con las modalidades de vinculación reglamentaria y contractual-laboral. Empero, esta situación no desvirtúa ni desaparece en manera alguna la acepción genérica que tiene el término asignación. La Constitución y las leyes lo establecen.

Como una especie de asignación estan los “honorarios”, entendidos como la retribución económica a servicios profesionales o técnicos prestados en forma transitoria y esporádica por una persona natural o jurídica, previo acuerdo consignado en una orden o contrato, para desarrollar actividades relacionadas con la atención de negocios o el cumplimiento de funciones a cargo del organismo o entidad contratante, cuando las mismas no pueden cumplirse con personal de planta (empleados públicos, trabajadores oficiales)”.

(…)

“Esta disposición trata la asignación como género, subsumiendo en ella emolumentos oficiales como pensiones y honorarios, especie de la misma, de donde se comprende que ha sido voluntad del legislador considerar como asignación todo estipendio que provenga del Tesoro Público cualquiera que sea la denominación dada. (Tomado del Concepto Nº 113 de octubre 30 de 1992).

La afirmación de los demandantes en el sentido de que el artículo acusado asimila sueldo a pensión tampoco es de recibo. Ya se vió que tal artículo regula el tema de las asignaciones que comprende ambos conceptos”.

Finalmente, sobre el tema de la iniciativa privativa del Gobierno en lo que concierne al artículo acusado, también planteado en la demanda, considera el Procurador:

“En punto a la iniciativa gubernamental, vale decir, en cuanto a la supuesta violación del artículo 154 C.N., los demandantes presentaron dos objeciones al parecer contradictorias: Una que la disposición acusada no debió ser regulada dentro de la norma general, y otra que al no haber sido propuesta por el Gobierno no podía ser dictada por el Legislativo.

Lo anterior nos merece el siguiente razonamiento:

Si se parte de la base de que el artículo acusado es desarrollo del artículo 128 C.N., no puede haberse violado el 154 también superior, por cuanto se trata de una materia que no tiene restricción en cuanto a lo que a la iniciativa se refiere.

Si por el contrario se considera que no tiene como fundamento el artículo 128, es necesario precisar que la iniciativa gubernamental en los proyecto de la ley a que hace referencia el artículo 154 C.N. no apunta a limitar por la vía de las normas generales la facultad modificatoria que tiene el Ejecutivo en cuanto al contenido de los proyectos de iniciativa gubernamental”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Por tratarse de una demanda dirigida contra parte de una ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral 4º, de la Norma Superior, la Corte Constitucional es

competente para decidir.

Naturaleza de la demanda

Pese a la narración que sobre el trámite legislativo de la Ley 4a. de 1992 hacen los actores, la demanda acerca de la cual se decide ha sido instaurada por razón del contenido material de la disposición que atacan, mas no por vicios de procedimiento en su formación. Según se desprende de la lectura del libelo, los demandantes omitieron señalar concepto alguno de violación referente al trámite que ha debido sufrir la expedición de la ley impugnada y la forma en que eventualmente dicho trámite pudo ser desconocido (artículo 2º, numeral 4º, del Decreto 2067 de 1991).

En consecuencia, por cuanto atañe a los posibles vicios de inconstitucionalidad por razones de forma no se cumple el requisito procesalmente exigido para que esta Corte pueda pronunciarse al respecto.

El artículo 19 de la Ley 4a de 1992 fue objeto de la Sentencia No. C-133 pronunciada por esta Corporación el pasado 1º de abril de 1993 (Magistrado Ponente: Dr.Vladimiro Naranjo Mesa). Mediante la misma, ante demanda similar a la que nos ocupa, se declaró EXEQUIBLE la norma mencionada, razón por la cual la Corte Constitucional, en acatamiento a las prescripciones contenidas en los artículos 243 del Estatuto Superior y 46 del Decreto 2067 de 1991, dispondrá atenerse a lo allí resuelto.

VI. DECISION

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Estése a lo decidido por la Corte en sentencia No. C-133 del 1º de abril de 1993.

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General