

C-444-96

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Régimen salarial funcionarios del Congreso

Referencia: Expediente D-1219

Ley 223 de 1995 artículo 281.

Actor: Yesid Rodríguez Velandia .

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C. septiembre diez y nueve (19) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Yesid Rodríguez Velandia, contra el artículo 281 de la Ley 223 de 1995, afirmando su competencia en lo dispuesto por el art. 241-4 de la Constitución

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma demandada:

LEY 223 DE 1995

“por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia ,

DECRETA:

“Artículo 281. Los ingresos que reciban los funcionarios del Congreso por todo concepto, incluyendo las primas constituye factor salarial”.

III. LA DEMANDA.

Aun cuando la demanda se dirige contra toda la norma antes transcrita, el concepto de la violación lo hace consistir el demandante en que la expresión “del congreso”, que aquella emplea para referirse a sus destinatarios, es decir, a los funcionarios de esta Corporación, respecto de los cuales prescribe que todos los ingresos que reciban en desarrollo de su actividad laboral, incluyendo las primas, constituyen factor salarial, es inconstitucional por violar el principio de igualdad, en la medida en que, de manera injustificada, privilegia a dichos servidores, pues la prima del 30% de sus ingresos adquiere para ellos carácter salarial, mientras que para otros funcionarios de las ramas ejecutiva y judicial ese beneficio laboral no es reconocido. Al eliminarse la expresión “del Congreso” contenida en dicha disposición, el nuevo texto de la norma permitiría que el beneficio en ella consagrado cobije a todos los funcionarios públicos.

IV. INTERVENCION DE LA DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.

La apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, solicitó a esta Corporación se declare exequible la norma acusada, con los argumentos que se resumen así:

A pesar de que la Constitución Política consagra en su artículo 13 el derecho a la igualdad como un derecho fundamental de las personas, este no es y no puede ser absoluto, puesto que para determinar la igualdad se debe respetar igualmente la diferencia. Sin embargo, aún en el tratamiento distinto que se dé a cada situación, no se puede desconocer que el legislador debe garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos a las personas, sin que para ello se establezca ningún tipo de limitación o discriminación por razón de raza, sexo, origen, condición social, etc.

De lo anterior deduce que el derecho a la igualdad se desenvuelve en dos vías: de una parte garantizando a quienes se encuentren en una misma situación o condición de trato uniforme y, de otra parte, garantizando a quienes se encuentran en situaciones distintas, un trato diferente.

Si se aceptara la afirmación del demandante igualmente cabría aceptar que el salario de los empleados de las distintas ramas, y aún de los órganos autónomos e independientes debe ser el mismo, dado que sus servidores se encontrarían en la misma situación, por estar dentro de la categoría de funcionarios estatales. Igualmente aceptar dicha afirmación conllevaría negarle al legislador la posibilidad de reconocer beneficios adicionales o especiales a determinados servidores, dado que ello constituiría un trato discriminatorio e inconstitucional.

Si bien es cierto que la disposición demandada consagra un beneficio laboral en favor de los funcionarios del Congreso, su consagración obedece a la necesidad de tecnificar la vinculación del personal al servicio de la rama legislativa, situación particular que merece una regulación especial, dado que en el logro de esta meta está interesada toda la sociedad.

La simple consagración de un beneficio laboral distinto a los reconocidos para las demás entidades no constituye por sí sola una razón para declarar la inconstitucionalidad de la disposición que la contenga, pues debe analizarse cual es el fundamento de la misma y si ella tiene o no respaldo en una circunstancia particular derivada del ejercicio de la función encomendada por la ley.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Oportunamente el señor Procurador General de la Nación (e), rindió el correspondiente concepto, y solicitó a la Corte declarar la inexecutable del artículo 281 de la Ley 223 de 1995, con fundamento en los siguientes argumentos:

Siendo la materia dominante de la Ley 223 de 1995 la cuestión tributaria, resulta extraño a la misma ley el contenido normativo del artículo 281 acusado que alude a una cuestión de estirpe eminentemente laboral, como quiera que regula lo relativo al carácter salarial que para los funcionarios del Congreso tienen todos los ingresos por ellos percibidos, incluyendo las primas.

Sin mayor esfuerzo, se advierte que la preceptiva demandada contraviene el principio constitucional de la unidad temática legal consagrado en el artículo 158 de la Carta, en virtud del cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las

disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Para el Procurador resulta contradictorio, con el contexto de la ley 223 de 1995 que se refiere a la racionalización tributaria, la inclusión de un precepto de cuya aplicación se derivarán mayores erogaciones para el Tesoro Nacional.

Por otro lado, la norma es inconstitucional en cuanto desconoce el principio superior de la primacía de la realidad en las relaciones laborales (art. 53 CP), en la medida en que extiende irrazonablemente el concepto jurídico de salario a todos los ingresos que reciban los funcionarios del Congreso, cuando en verdad esta noción ha tenido desde siempre su propia significación que corresponde a una finalidad específica, consistente en la retribución directa por la actividad laboral, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en consonancia con los últimos pronunciamientos de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Como consecuencia de la desproporcionada ampliación del concepto de salario a otros beneficios laborales que no ostentan dicha calidad, se está vulnerando el postulado fundamental de la igualdad (art. 13 de la CP) como quiera que los funcionarios del Congreso, a diferencia del resto de los servidores públicos -incluso los particulares- gozarían de una injusta prerrogativa que estriba en el aumento automático de la base de liquidación de todas sus acreencias laborales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La sentencia C-4291 del 12 de septiembre de 1996.

Esta Corte mediante la sentencia C-429/96 declaró inexecutable la disposición acusada. con fundamento básicamente en los siguientes argumentos

“De las consideraciones precedentes, es indudable para la Corte que el tema de la Ley 223 de 1995 es eminentemente tributario: “por medio de la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria”; en cambio, el artículo 281 de la misma, regula un aspecto de carácter laboral, como es el relativo al carácter salarial que para los funcionarios del Congreso tienen todos los ingresos por ellos percibidos, incluyendo las primas”.

“Para la Corporación en el presente asunto, no existe una relación razonable ni racional entre

estas dos temáticas, la tributaria -de la ley- y la laboral -del precepto acusado-; no es posible entonces, establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre la disposición demandada y la materia dominante de la ley”.

“En efecto, por más que el término “materia” debe tomarse “en una acepción amplia y comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”, es claro que la Ley 223 de 1995 hace alusión a un tema totalmente distinto del tratado por el artículo 281”.

“Así pues, la ley regula aspectos relacionados con los impuestos a las ventas, renta, consumo, contribuciones de las industrias extractivas, etc., mientras que el precepto acusado está modificando el régimen salarial de los funcionarios del Congreso, pues consagra un mandato en virtud del cual, a diferencia de los demás servidores públicos, para los miembros del Congreso la prima de servicios y los demás ingresos laborales constituyen salario y por ende tendrán efecto prestacional”.

“De esa manera, la ley 223 está entonces relacionada directa y exclusivamente con la Hacienda Pública -los impuestos y demás contribuciones-, mientras que el artículo demandado está referido al derecho sustantivo del trabajo, lo cual muestra la falta de conexidad que existe entre sus temáticas, y quebranta por tanto en forma ostensible y abierta el ordenamiento constitucional, pues al tenor del artículo 158 superior,”

“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” (negritas y subrayas fuera de texto).

“En un asunto similar, al examinar la constitucionalidad del artículo 116 de la Ley 6a. de 1992, esta Corporación en sentencia No. C-531 de 1995, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, declaró su inexecutable por violación al principio superior de unidad de materia, pues dicha ley se refiere al tema tributario, mientras el precepto demandado a un asunto de índole laboral. Al respecto se expresó:

“Es claro que la Ley 6° de 1992 se refiere a un tema totalmente distinto del tratado por el artículo 116. En efecto, la ley regula aspectos relacionados con la manera cómo el Estado

obtiene recursos para desarrollar sus distintos cometidos, mientras que el artículo acusado está modificando el régimen salarial y pensional de ciertos servidores públicos, pues consagra un mandato de nivelación pensional en el sector público nacional. La ley está entonces relacionada con la Hacienda Pública, mientras que el artículo está referido al derecho sustantivo del trabajo, lo cual muestra la falta de conexidad entre sus temáticas”.

(...)

“Podría aducirse que existe una cierta relación causal entre las materias, por cuanto la nivelación pensional, ordenada por la norma impugnada, tiene que ser cubierta con recursos del Estado, que es el tema general de la ley”.

“Sin embargo ese argumento no es de recibo, puesto que comporta consecuencias absurdas. Así, con esa misma tesis, se podría sostener que una ley tributaria o de endeudamiento público podría regular cualquier tema jurídico, siempre y cuando éste implicara un gasto estatal. Por ejemplo, una ley tributaria podría modificar el tipo penal de homicidio, por cuanto la persecución de este delito implica erogaciones que son financiadas con recursos fiscales. Por ello, el punto central que muestra que no existe la conexidad entre la norma impugnada y la Ley 6° de 1992 es que ésta última no regula el asunto tributario para captar recursos para pagar la nivelación pensional, caso en el cual podría efectivamente existir la unidad de materia”.

“Así entonces, es claro para la Corte que el objetivo de la Ley 223 de 1995, como lo señaló el Gobierno en la exposición de motivos al proyecto de ley, “es revisar las normas existentes en materia de impuestos nacionales, en busca de los atributos de transparencia, equidad, neutralidad y eficiencia del sistema tributario, así como obtener mayores recursos para mantener el equilibrio económico de las finanzas públicas”; es decir, que de manera genérica se ocupa de las regulaciones tributarias, como lo muestra el análisis de su contenido y el título mismo de la ley: “por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”.

2. Cosa juzgada.

Dado que el pronunciamiento de la Corte contenido en la sentencia C-429/96 tiene el valor de cosa juzgada en los términos del art. 243 de la Constitución, en la parte resolutive de esta decisión se ordenará estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

VII. DECISION.

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTESE a lo resuelto en la sentencia C-429/96.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el H. Magistrado Jorge Arango Mejía no asistió a la sesión de Sala celebrada el día 12 de septiembre de 1996 por razones de salud.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Hernando Herrera Vergara.