



Sentencia 608 de 1999 Corte Constitucional

Sentencia C-608/99

DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-Naturaleza

Los decretos que el Gobierno expide en desarrollo de leyes marco no son demandables ante esta Corte. Se trata de actos sometidos al control de constitucionalidad del Consejo de Estado. De allí que resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, desplazando al Ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan.

LEGISLADOR-Competencia para estructurar regímenes prestacionales

El legislador, mientras no desconozca postulados o disposiciones constitucionales, goza de atribuciones suficientes para estructurar regímenes generales y especiales en materia salarial y prestacional. Y puede, sin estar impedido para hacerlo puesto que la misma Constitución Política se lo confía, prever las reglas generales de su propio régimen, siempre que no invada la órbita concreta que al Gobierno corresponde.

GOBIERNO-Límite para justificar gastos y primas a congresistas

La disposición legal exige que los gastos y primas genéricamente autorizados se justifiquen, según las circunstancias, para que puedan singularizarse en virtud de los decretos que dicte el Gobierno en desarrollo de la ley marco. La disposición acusada constituye, entonces, apenas una pauta, una directriz, no un mandato concreto, y así tenía que ser a la luz del Ordenamiento Constitucional. Y como en sí misma esa pauta no quebranta principio superior alguno y, por el contrario, limita al Gobierno para que únicamente reconozca las aludidas prestaciones sobre la base de que el caso lo justifique lo cual resulta razonable y adecuado, será declarada exequible.

LEY MARCO-Liquidación de pensiones de congresistas

Para la Corte es claro que en la Ley Marco podía estipularse, a manera de pauta, obligatoria para el Gobierno, como en efecto se hizo, un determinado porcentaje de la asignación como base para liquidar las pensiones de los miembros del Congreso. Tanto para el caso de ellos como para los de los altos servidores públicos a los que se extiende su régimen, es válido, con las salvedades expuestas en este Fallo, que se consagre un sistema de liquidación que se les aplica de modo diferente al previsto en las reglas generales sobre la materia y que, específicamente, se fije un porcentaje -en la norma, el 75% de su ingreso mensual promedio durante el último año-, con lo cual queda claro que quien haya desempeñado uno de tales cargos no está sujeto, en cuanto al monto de la pensión, a los límites máximos estatuidos en otras disposiciones sino directa y concretamente al aludido porcentaje.

MESADA PENSIONAL DE CONGRESISTA-Base para liquidarla

Todas aquellas sumas que corresponden a salario, a primas, y a otras erogaciones integrantes de la "asignación", pueden constituir -depende de las determinaciones que adopte el Ejecutivo al desarrollar las pautas y lineamientos trazados por el Congreso- base para liquidar la mesada pensional. En cambio, están excluidas de ese conjunto las que, al no gozar de un sentido remuneratorio, pagan servicios ajenos a la asignación. La Corte se abstiene de señalar de manera específica los componentes que pueden incorporarse dentro de esa base, pues, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución, es el Presidente de la República quien debe efectuar tales precisiones. Aunque, a juicio de la Corporación, esas reglas no se oponen a los mandatos constitucionales ni rompen el principio de igualdad, como lo afirma el actor, pues, en su carácter especial, resultan adecuadas a las condiciones dentro de las cuales se ejerce la actividad legislativa, debe precisarse que una cosa es el último año de ingresos como punto de referencia para la liquidación de las cuantías de pensiones, reajustes y sustituciones -lo que se aviene a la Carta- y otra muy distinta entender que el concepto de ingreso mensual promedio pueda referirse a la totalidad de los rubros que, de manera general y abstracta, han cobijado a todos los miembros del Congreso.

[Ver el Concepto del Consejo de Estado 208 de 1988](#)

Referencia: Expedientes D-2002 y D-2256

Demandas de inconstitucionalidad incoadas contra los artículos 2 -literal II)- y 17 de la Ley 4 de 1992

Actores:

Jorge Luis Quintero Gonzalez y Humberto Rodriguez Escobar

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintitrés (23) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Resuelve la Corte Constitucional sobre las demandas instauradas por los ciudadanos JORGE LUIS QUINTERO GONZALEZ y HUMBERTO RODRIGUEZ ESCOBAR contra los artículos 2 -literal II)- y 17 de la Ley 4 de 1992.

Ya se han cumplido los trámites de rigor, establecidos en el Decreto 2067 de 1991 y se ha recibido el concepto del Procurador General de la Nación, y, en consecuencia, se procede a dictar Sentencia.

Las normas sobre las cuales habrá de recaer el Fallo son 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 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 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

(...)

II) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa".

(...)

Artículo 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

Parágrafo: La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva".

Aunque los trámites procesales en cuanto a los dos expedientes fueron adelantados de manera independiente, la Sala Plena de la Corporación (sesión del 13 de mayo de 1999), teniendo en cuenta la unidad de materia y el impedimento aceptado al Magistrado Alfredo Beltrán Sierra - quien conducía el proceso D-2256-, decidió acumularlo al D-2002 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo). En razón de los impedimentos aceptados a los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Alvaro Tafur Galvis y Vladimiro Naranjo Mesa, fueron elegidos conjueces los doctores Gustavo Zafra Roldán, Susana Montes de Echeverry, Gaspar Caballero Sierra, Lucy Cruz de Quiñones, Jairo Parra Quijano, Manuel José Cepeda Espinosa y Jesús Vallejo Mejía.

No fueron aceptados los impedimentos manifestados por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo.

Conformado el quórum, sin la presencia del conjuez Jesús Vallejo Mejía, quien se excusó, la Corte decidió entrar a votar, de conformidad con lo previsto en el artículo 54 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia).

II. LAS DEMANDAS

1) El ciudadano JORGE LUIS QUINTERO GONZALEZ (Expediente D-2002), quien actuó en su propio nombre y como apoderado de los también ciudadanos ADALBERTO APRAEZ MORA y JOSE LUIS CALVACHE, formuló su demanda contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 y contra algunas expresiones del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, dictado por el Presidente de la República en desarrollo de la Ley Marco.

Habiendo sido rechazada en lo referente a la última disposición mencionada, por falta de competencia de esta Corte (Auto del 31 de marzo de 1998), se ha tramitado en lo que concierne a la norma legal.

Al respecto, el demandante sostiene que con ella han sido violados los artículos 3, 4, 11, 13, 48, 51, 52, 89, 97, 121 y siguientes de la Constitución Política.

En extenso escrito, en el que expone sus criterios sobre fenómenos que denomina "la egolatría del Congreso", "la sumisión jurisdiccional" y "la politiquería del ejecutivo", que no vienen al caso desde el punto de vista constitucional, el impugnante manifiesta, en suma, que el precepto transcrito consagra privilegios económicos en favor de los congresistas y de los altos funcionarios del Estado; que el legislador discrimina y establece ofensivas diferencias en lo que concierne a la vigencia y disfrute de los derechos originados en la Ley 4 de 1992; que, en cambio, el setenta por ciento de los pensionados del país recibe una mesada pensional equivalente al salario mínimo, cantidad que "no enjuga las necesidades mínimas del pensionado"; que la brecha entre unos y otros se acrecienta día tras día, acentuándose así las diferencias sociales en desmedro de la paz y el orden público; que la nivelación pensional debió aplicarse sin discriminaciones a todos los pensionados; y que se ha vulnerado la igualdad de los ciudadanos, consagrada en el artículo 13 de la Carta Política.

Ha solicitado el actor que, en caso de no aceptarse la inconstitucionalidad de lo acusado, "se hagan extensivos a todos los pensionados los privilegios" que, en su sentir, consagra la norma impugnada.

2) El ciudadano HUMBERTO RODRIGUEZ ESCOBAR acusó, además del artículo 17 en referencia, el literal II) del artículo 2 de la misma Ley 4 de 1992, que prevé el reconocimiento de gastos de representación, de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte, cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

Como normas violadas indica los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Política.

Dice que las normas impugnadas establecen un régimen discriminatorio a favor de un reducido grupo de colombianos, eminentemente privilegiados; que con tales mandatos se desvirtúa el respeto por la dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Constitución; que el Estado, con esas disposiciones, se aparta de su propia definición -Social de Derecho- proclamada en el mismo artículo; que las palabras del artículo 2 de la Constitución son muy hermosas pero no se cumplen si hay reglas jurídicas como las demandadas.

Con el objeto de afianzar los aludidos cargos, establece comparaciones entre los artículos atacados y las disposiciones de la Ley 100 de 1993 y las del Estatuto Tributario.

III. INTERVENCIONES

En el proceso D-2002 intervinieron los ciudadanos MONICA FONSECA JARAMILLO, ANTONIO MEDINA ROMERO y JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

No hubo intervenciones en el proceso D-2256.

Los intervinientes sostuvieron en especial:

1) Mónica Fonseca Jaramillo

"...el demandante en el ejercicio de la presente acción no hace una debida argumentación o por lo menos una relación causal mínima entre la norma demandada y la Carta Superior, o una justificación objetiva lógica, limitándose tan sólo a consideraciones subjetivas y meramente sentimentales que en nada se acomoda a lo establecido por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991; sobre el particular, la propia Doctrina Constitucional en diversas ocasiones ha indicado que para el ejercicio de este tipo de acciones no se debe exigir una gran tesis jurídica, pero sí una relación causal objetiva entre la norma acusada y las disposiciones constitucionales, generando de manera implícita causal de inhibición.

En este orden de ideas, no encuentra este Despacho razones valederas que sustenten la violación de las normas acusadas para que puedan quebrantar el derecho a la igualdad, el derecho a la Seguridad Social, el derecho a la vida, u otros semejantes como lo señala el demandante.

Por estas consideraciones, esta entidad solicitará a la H. Corte Constitucional, se INHIBA de fallar sobre la constitucionalidad de la Ley 4a de 1992, por ineptitud de la demanda y por falta de competencia respecto al Decreto 1359 de 1993, subsidiariamente se solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de la norma acusada".

2) Antonio Medina Romero

"El actor no expresa con claridad las razones por las cuales la Ley 4ª es violatoria de normas Constitucionales citadas por él, tales como los artículos 3º, 4º, 11, 13, 48, 51, 52, 89, 97, 121 y ss y por el contrario afirma 'OTROSÍ: es posible que no haya yerros en el procedimiento de la emisión de la Ley 4ª de 1992 y que se cumplan las formalidades constitucionales en ella; otro tanto ocurre en su decreto reglamentario 1359 de 1993 lo cual no obta (sic) para que en la práctica se violen las disposiciones anotadas anteriormente por su contenido y su alcance material'.

Teniendo en cuenta lo anterior esta demanda no reúne los requisitos exigidos en el artículo 2º del decreto 2067 de 1991 y de conformidad con el artículo 6º del mismo, debe rechazarse, cuya decisión debe adoptarse en la sentencia ya que la Honorable Corporación solamente rechazó la demanda en relación con el decreto 1359 de 1993.

(...)

Para efecto de este proceso me permito solamente detenerme en las llamadas leyes marco, por cuanto la ley la ley (sic) 4 de 1992 corresponde a este tipo:

Leyes marco: Agrupadas en esta categoría por que (sic) fijan objetivos y criterios a los que deben sujetarse el Gobierno Nacional para efectos específicos, determinados en la Constitución Política.

Este tipo de leyes delimita claramente la competencia del legislador y del ejecutivo, en materias relacionadas con el crédito público, el comercio exterior, el cambio internacional, la captación de recursos del público, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, así mismo por mandato constitucional el Congreso debe dejar al Gobierno una facultad reglamentaria más alta de lo común. (art. 150, num. 19 C.P.).

La iniciativa para presentar proyectos de Ley en las materias a las que se refieren los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 corresponde al Gobierno de modo exclusivo (art. 154 C.P.).

(...)

La Carta Fundamental en su artículo 150, numeral 19, literal e), autoriza el empleo de Ley marco y de Decretos que lo desarrollen en lo tocante a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Es de conformidad con este artículo y literal que el Congreso de Colombia expidió la Ley 4ª de 1992, ley marco, en lo relacionado a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; ya que corresponde al Legislador dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos a los cuales debe sujetarse el gobierno para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores Públicos de acuerdo a la competencia atribuida por la Constitución que en esta materia es restrictiva.

La Ley 4ª como Ley Marco justifica claramente criterios para la modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública, utilización eficiente del recurso humano, capacidad de ajustarse a las condiciones laborales predominantes, sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal, racionalización y disponibilidad de los recursos públicos, nivel de los cargos, rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor ejecutivo y directivo, sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas que contemplan principios como la equidad, productividad y eficiencia y desempeño tal como quedó consignado en la ponencia para el segundo debate al proyecto de Ley N° 32 de 1991 Senado, luego convertido en la Ley 4ª de 1992.

(...)

De conformidad con lo expuesto, se concluye que la Ley 4ª de 1992, fue expedida por el Congreso acorde con sus facultades constitucionales del legislativo y por consiguiente no viola disposición Constitucional alguna. En consecuencia, solicito a la Honorable Corte Constitucional, como lo manifesté al principio de este escrito se rechace esta demanda y en caso contrario sea declarada exequible la totalidad de la Ley 4ª de 1992".

3) Juan Fernando Romero Tobón

"1. Al margen de los argumentos destinados a establecer un eventual accionar 'turbio' de las Ramas del poder público en los aspectos salarial, prestacional y pensional, y acorde con los puntos que pueden ser concretados de la misma, la impugnación se centra en los artículos 8º, inciso segundo, y 17, ambos de la Ley 4ª de 1992. Respecto de las demás normas no existe cargo alguno que pueda ser sometido a escrutinio y, es de aclarar que, sobre algunas de las normas de la mencionada ley ha operado el fenómeno de cosa juzgada absoluta. Quedan pues esas reflexiones como un producto del rumor y de la opinión que no encuentra materialización alguna en este proceso y que, por lo tanto, no tienen la facultad de trascender el ámbito de donde se producen. Como se indicó *supra*, lo que aparece extraño al impugnante en dicha ley es que se produzca un tratamiento tan favorable para los congresistas.

2. En relación con el inciso segundo del artículo 8º, tal vez la interpretación va más allá de lo que sugiere el peticionario. Para el efecto, no sobra contextualizar el momento en que surgió dicha norma, así como su par, el artículo 11 de la misma legislación y las razones que dieron lugar a esa disposición especial.

3. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 (7 de julio), el constituyente expidió una serie de normas transitorias en aras de permitir que hubiese un tiempo durante el cual se adecuara el funcionamiento del Estado a sus nuevos postulados. No obstante, dentro de esa normatividad de interinidad 'pasó por alto' lo relativo a la fijación del régimen salarial de los servidores públicos. De acuerdo con el artículo 150, numeral 19 c), es competencia del Congreso de la República expedir las normas generales a las cuales debe someterse el Gobierno Nacional para tal fin. Sin embargo, el Congreso apenas se posesionó el 1º de diciembre de 1991 y sesionó unos cuantos días, tiempo insuficiente para expedir cualquier ley, por simple que ella fuese. El inicio del año 1992, época de reajuste salarial, arribó sin el ordenamiento necesario para adoptar los incrementos para los diversos funcionarios y servidores del Estado, sin que, por otra parte, se hubiese descuidado la presentación del proyecto de ley respectiva, cuya iniciativa, según el mismo ordenamiento, corresponde privativamente al Gobierno Nacional (art. 154 C. Pol).

4. Ante este impase, el Gobierno encontró como solución válida la declaratoria de la emergencia económica y social a través del Decreto 333 de 1992, el cual fue hallado exequible por la sentencia C-004 del 7 de mayo de ese mismo año. Por su parte, la ley marco fue expedida el 18 de mayo. De allí que se hubiesen adoptado dos disposiciones en las cuales se hacía producir efectos fiscales a los reajustes a partir del 1º de enero de 1992, no como una regla arbitraria y caprichosa sino como reconocimiento de la situación especial suscitada.

5. En relación con la remuneración de los Congresistas, el artículo 187 de la Constitución Política establece que la misma 'se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central'. La expresión 'exclusiva' que susceptibiliza al accionante, no es otra cosa que la alusión a ese tratamiento previsto constitucionalmente que, sin duda, es diferente pero no más favorable que el resto del sector de los empleados públicos. Precisamente, con la norma constitucional en

estudio lo que se pretendió fue evitar cualquier clase de intromisión o conflicto de interés para su fijación de tal forma que el incremento se establezca indirectamente con la certificación que expide el Contralor General de la República, de allí la inclusión de dicha norma en la ley sojuzgada.

6. Sobre este particular, es preciso diferenciar los conceptos de nivelación y reajuste que el accionante utiliza indistintamente para resaltar ante la Corte la desigualdad planteada. El primero consistió en un proceso complejo de tres años dentro de los cuales la Fuerza Pública obtuvo unos incrementos superiores a los restantes funcionarios de la administración sin perjuicio del reajuste realizado en 1992, con base en la regla general contenida en el artículo 10º. El legislador consideró que para el funcionamiento de ese sector era imprescindible realizar una política salarial en donde se restableciera un adecuado paralelismo entre el aporte del mismo y la remuneración del recurso humano, bajo la hipótesis, por comprobar, que esa era una de sus falencias. La nivelación, en todo caso, no tuvo nada que ver con el reajuste anual que se realiza a todos los sectores ni con el alcance de la retroactividad allí contemplada.

7. Las anteriores reflexiones son suficientes para concluir que el cargo formulado contra el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 4ª de 1992 no está llamado a prosperar pues se basa en una interpretación que el mismo no contiene. En cuanto a la remuneración de esta clase de servidores y de la aplicación de principios como 'a trabajo igual, salario igual' propios del derecho laboral, se rebasa el ámbito propio de este debate y no es materia sobre la cual deba entrar a decidir la Corte Constitucional.

8. Con respecto al artículo 17 de la Ley 4 de 1992 es preciso dilucidar la actual situación pensional de los Congresistas a la luz del reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación con el Fondo Previsional del Congreso y su vinculación al régimen general en materia de salud.

(...)

9. Si, como la Corte lo ha dejado plasmado, no existe criterio alguno con base en el cual subsista un tratamiento diferencial, sería preciso revisar tal determinación en frente de la autorización contenida en el artículo 17. En esa ocasión, y sin haber sido expedido aún el régimen de seguridad social en salud y pensiones, se consideró acertado que el Congreso no determinará, directamente, su régimen prestacional para evitar así un evidente conflicto de intereses. Actualmente, con la expedición de la Ley 100 y con la adopción de una norma (art. 130 *ib.*) que, justamente, aplica los postulados de ese sistema, se llega a la conclusión de que el mencionado artículo fue reemplazado por dicha legislación, lo que se corrobora en la sentencia citada.

Esta fórmula se adapta además, a lo previsto en el artículo 187 constitucional bajo la soporte de la adhesión al régimen general. Diferente sería el caso en el cual se establecieran privilegios y tratamientos preferenciales frente a la aplicación de la Ley 100, en donde, si así fuera, existiría una aberrante actuación de ese organismo.

Las objeciones realizadas encuentran debida respuesta en la situación normativa que hoy gobierna el régimen previsional de los congresistas. Si, como hemos visto, no es la Ley 4ª el fundamento sobre el cual este sistema se erige, y, además, el que estaría vigente no consagra beneficios adicionales, los fundamentos de inconformidad quedan sin asidero.

(...)

Con fundamento en los planteamientos contenidos en los fundamentos de este escrito así como los que la Corporación estime convenientes, les solicito, Honorables Magistrados, declarar que en materia previsional de los Senadores y Representantes del Congreso de la República rige la Ley 100 de 1993, en su integridad. En relación con inciso 2º del artículo 2º de la Ley 4ª de 1991, disponer su exequibilidad".

IV. CONCEPTOS DEL MINISTERIO PUBLICO

En los dos procesos fue aceptado el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación, Dr. Jaime Bernal Cuellar, quien, por razón del artículo 25 del Decreto 65 de 1998, tenía interés en la decisión, ya que la normatividad acusada es aplicable en el caso de su pensión de jubilación (autos del 3 de junio de 1998 y del 17 de febrero de 1999, proferidos por la Sala Plena de la Corte).

En el caso del expediente D-2002 manifestó también su impedimento el Viceprocurador General de la Nación, Dr. Eduardo Montealegre Lynett, pero no le fue aceptado, con base en los siguientes razonamientos:

"A juicio de la Corte, los impedimentos en materia de constitucionalidad, que necesariamente implican para quien los manifiesta la concreción de una circunstancia previamente definida por la ley, en cuya virtud se superponen la función pública correspondiente y el particular interés del funcionario, su previa participación en la expedición de la norma demandada o revisada, o la fijación anterior de su concepto sobre la constitucionalidad de ella, exigen la plena comprobación de que, en el caso específico, se configuran los hechos contemplados por el legislador.

Considera esta Corporación que sobre el tema resulta necesario modificar la jurisprudencia vigente para hacerla más acorde con el carácter excepcional y expreso de los impedimentos y recusaciones, y con miras a realizar el principio constitucional de prevalencia del Derecho sustancial sobre aspectos de carácter puramente formal (art. 228 C.P.), además de evitar que los procesos de constitucionalidad se prolonguen indefinidamente, recordando que respecto de ellos la propia Constitución ha señalado términos perentorios (art. 242 C.P.), justamente en búsqueda de decisiones prontas y oportunas enderezadas a la guarda de la integridad y supremacía de sus preceptos.

La variación jurisprudencial se orienta a que en el futuro, cuando ante esta Corte sea manifestado un impedimento, se verifique la correspondencia exacta entre la situación concreta invocada por el Magistrado que se declara impedido -y el Procurador o Viceprocurador

General de la Nación, en lo relativo a conceptos-, y la norma legal que en abstracto señala las causales para ello, mediante la exigencia de que las respectivas circunstancias se demuestren sin género de dudas, en el caso específico y en torno a la circunstancia propia del servidor público del que se trate. Las simples afirmaciones referentes a eventos remotos, que en verdad no conduzcan a la posibilidad de un ligamen entre el interés efectivo de aquél y la posición que asuma dentro del caso, su voto o su dictamen, no son suficientes para inferir ni para aceptar de manera automática el impedimento ni para separar a quien se declara impedido del conocimiento del asunto a él confiado.

Desde luego, la Corte estima que, si existe la convicción subjetiva del impedimento, el funcionario está obligado a expresarla, en guarda de la moralidad y transparencia de la actuación judicial que se surte, pero, hecha la manifestación y aportados los elementos de juicio necesarios, queda librada la decisión al examen que efectúe en concreto el Pleno de la Corte, la cual puede aceptar o no el impedimento según que halle o no configurada la causal que se invoca.

Con mayor rigor ha de ser analizada, por supuesto, la recusación que se formule en los términos del artículo 28 del Decreto 2067 de 1991. Ella no puede basarse en una simple sospecha u opinión del recusante sino en la evidencia del impedimento, y en la situación de que, existiendo él, no haya sido manifestado espontáneamente por el afectado.

En el caso de los procesos de constitucionalidad, el Decreto 2067 de 1991 indica en sus artículos 25 y 26 las siguientes causales de impedimento para los magistrados, aplicables, según la jurisprudencia, al Procurador General de la Nación respecto del concepto que emite dentro de aquéllos:

"ARTICULO 25.- En los casos de objeciones del gobierno a un proyecto de ley por inconstitucionalidad y en los de revisión de los decretos dictados en ejercicio de las facultades que otorgan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Nacional, serán causales de impedimento y recusación: haber conceptuado sobre la constitucionalidad de la disposición acusada; haber intervenido en su expedición; haber sido miembro del Congreso durante la tramitación del proyecto; o tener interés en la decisión.

ARTICULO 26.- En los casos de acción de inconstitucionalidad por parte de cualquier ciudadano, serán causales de impedimento y recusación, además de las establecidas en el artículo anterior, tener vínculo por matrimonio o por unión permanente, o de parentesco en cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con el demandante".

En esta oportunidad, el Viceprocurador General de la Nación ha invocado como causal de impedimento la de tener interés en el asunto, por cuanto la norma demandada podría serle aplicable en materia pensional.

Ello no es así, pues, pese a lo afirmado por el aludido servidor público en lo pertinente al tiempo de cotización para pensión, nada expresa acerca del requisito de edad, ni demuestra, por tanto, que de manera próxima pueda quedar cobijado por la disposición sobre cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad debe conceptuar, hallándose por ello totalmente libre de emitir su dictamen sin que éste incida en su propia, actual o inminente situación. Su vocación a recibir la pensión no muestra la cercanía en el tiempo que pudiera mirarse necesariamente como vínculo de su interés personal con el concepto que haya de emitir.

Obsérvese que el artículo demandado alude concretamente al monto de la pensión y de su reajuste, y que de su tenor literal se deduce que el punto interesa apenas a quienes ya son pensionados, o a aquellos que, habiendo cumplido los requisitos legales, buscan o esperan la liquidación de la cantidad periódica que les corresponda. Y es evidente que si el señor Viceprocurador todavía no cumple ni está próximo a cumplir esos requisitos, tiene apenas una expectativa no inmediata de pensionarse y de hallarse en la hipótesis del mandato legal acusado.

No obstante lo dicho en cuanto al tiempo de servicios hasta ahora prestados y el de sus cotizaciones para pensión, el doctor Montealegre se encuentra, al momento de rendir su concepto, ante un hecho futuro e incierto -su acceso efectivo al derecho a pensionarse-, que bien puede darse o frustrarse, según acontecimientos que por ahora no tienen ni han tenido lugar.

Para él, entonces, es en la actualidad indiferente la cuantía en que se liquide la pensión o se reajuste. No puede asegurarse, a la luz de los argumentos aportados, en particular en materia de edad, que el actual titular de ese cargo vaya a cumplir los requisitos legales para pensionarse, ni tampoco que ello ocurra durante la época en la cual sea el Viceprocurador General de la Nación". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Auto del 19 de agosto de 1998).

Por tanto, el aludido funcionario ha conceptuado en los dos procesos.

1) Proceso D-2002

En cuanto a este asunto, expresa el Viceprocurador:

"La Norma Superior somete la función de regulación en materia salarial y prestacional de los servidores públicos al cumplimiento de lo establecido en una ley marco, en razón de su especial naturaleza (C. Po. art. 150-19, literales e y f).

La Constitución Política de 1991 extendió el radio de aplicación de las leyes marco o cuadro, para comprender entre sus materias la relacionada con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública; al igual que el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales.

(...)

La inclusión del tema salarial y prestacional de los servidores estatales 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 de esta materia.

El Gobierno tiene la iniciativa legislativa para presentar proyectos de leyes generales en materia salarial y prestacional, conforme al artículo 154 de la Constitución Política. De acuerdo con los criterios y objetivos trazados en la respectiva ley, procederá mediante decreto a fijar el respectivo régimen salarial y prestacional de los Servidores públicos, lo cual le permite estructurar de manera unificada la política salarial y prestacional de aquellos, adaptándola a las cambiantes circunstancias de orden macroeconómico.

En relación con los miembros del Congreso, el artículo 187 Superior dispone que su asignación salarial se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

(...)

El legislador, dando cumplimiento a lo señalado en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, expidió la Ley 4ª de 1992, en la cual señala al Gobierno Nacional los objetivos y criterios que debe observar para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza pública, como también para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

(...)

De otra parte, en la Constitución de 1991 la Seguridad Social se concibe como un servicio público, que se encuentra informado por los principios de solidaridad, universalidad, eficiencia, integralidad, unidad y participación.

El legislador, en desarrollo del artículo 48 Superior, expidió la Ley 100 de 1993, a través de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral. Este Sistema es integrado, descentralizado, altamente reglado, dirigido a contrarrestar la descoordinación e ineficiencia institucional del anterior esquema de salud, caracterizado igualmente por su baja cobertura e inequidad, y a contrarrestar tanto la creciente insolvencia de las cajas de previsión social, como el déficit de los regímenes pensionales.

(...)

El artículo 11 de la Ley de Seguridad Social establece la intangibilidad de los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos conforme a disposiciones anteriores, para quienes a la vigencia de la Ley 100 hayan cumplido los requisitos de la pensión.

Esta disposición constituye un desarrollo de los mandatos contenidos en los artículos 53 y 58 de la Carta Política, que imponen el respeto de los derechos adquiridos por los trabajadores, de manera que los miembros del Congreso que a la vigencia de la Ley de Seguridad Social han definido su status de pensionados bajo el imperio de las normas anteriores, se pensionarán conforme a ellas.

Por el contrario, quienes en ese momento no reunían las condiciones exigidas, no tenían un derecho adquirido sino meras expectativas sujetas a las nuevas regulaciones en materia pensional.

El legislador, con el objeto de salvaguardar las expectativas de aquellas personas que están próximas por edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas a adquirir el status de pensionado, acorde con lo previsto por el artículo 25 de la Carta, estableció el régimen pensional de transición de que trata el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Conforme al régimen de transición, desde el 1º de abril de 1994 momento en que comenzó a regir el Sistema de Seguridad Social en Pensiones a todos los servidores públicos que a esta fecha se encontraran en los supuestos normativos del inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, les son aplicables las condiciones allí consagradas, conservándose del régimen anterior únicamente lo referente a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión, porque en los demás aspectos se rigen por lo establecido en la Ley 100 de 1993.

La norma demandada señala al Gobierno las pautas generales, los principios y límites, objetivos y criterios, a los que debe sujetarse para la regulación del régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los miembros del Congreso.

La disposición acusada consagra como regla general que las pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los senadores y representantes, no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año que, y por todo concepto, perciba el congresista, y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

El párrafo del artículo 17 establece que la liquidación de las mismas, se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los representantes y senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993 consagra en el régimen solidario de prima media con prestación definida, la base de la liquidación de las pensiones de vejez en forma escalonada y con un incremento gradual sobre la base de las semanas cotizadas. El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente (Ley 100 de 1993, arts. 34 y 35).

La norma impugnada desconoce el principio superior de la primacía de la realidad en las relaciones laborales (C.Po. art. 53), en la medida en que extiende irrazonablemente el concepto jurídico de salario a todos los ingresos que reciban los congresistas, cuando en verdad esta noción ha

tenido un significación (sic) que responde a una finalidad específica, consistente en la retribución directa por la actividad laboral, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (Cfr. Sentencia N° C-521 de 1995. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En efecto, si nos atenemos al contenido del precepto cuestionado, beneficios laborales tales como las primas vacacionales, las licencias de maternidad o de enfermedad, por mencionar algunos ejemplos, que para nada corresponden a la retribución del servicio ya que están destinadas a cumplir otros fines, como facilitar el descanso de los trabajadores o protegerlos de los riesgos inherentes al trabajo, perderían su propia esencia jurídica para convertirse en lo que no son, situación que por contrariar la naturaleza jurídica de aquellos ingresos que no corresponden a la base para liquidar pensiones, reajustes y sustituciones, conduce a considerar que las expresiones "por todo concepto", son contrarias a lo dispuesto en la Constitución Política.

Como consecuencia de la desproporcionada ampliación del concepto de salario a otros beneficios laborales que no ostentan dicha calidad, se vulnera el postulado fundamental a la igualdad (C.Po. art. 13), como quiera que los miembros del Congreso, a diferencia del resto de servidores públicos, gozarían de un inequitativo privilegio que estriba en el aumento automático de la base de liquidación de todas sus acreencias laborales.

Desde esta perspectiva no se encuentra que el tratamiento diferencial que la norma acusada consigna esté provisto de razonabilidad y proporcionalidad, elementos indispensables para justificar constitucionalmente su validez".

En consecuencia, el Viceprocurador pide a la Corte declarar constitucional el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con excepción de las expresiones "por todo concepto", que solicita sean declaradas inexecutable.

2) Proceso D-2256

En torno al literal II) del artículo 2 de la Ley 4 de 1992, afirma el Viceprocurador General:

"...resulta contrario al ordenamiento superior, el establecer exclusivamente 'para la rama legislativa' el reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte, cuando las circunstancias lo justifiquen, como criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional.

Es evidente entonces, que establecer privilegios en favor de una rama del poder público, en detrimento de las otras, vulnera no sólo el equilibrio propio que asegura la Carta en su artículo 113, sino que también atenta contra el principio de igualdad, pues no existe fundamento para otorgar un tratamiento preferente a los miembros de la Rama Legislativa en materia salarial y prestacional, pues éstos se encuentran en igualdad de condiciones frente a los miembros del Ejecutivo y del Poder Judicial, en cuanto al trabajo se refiere. En principio, todo servidor público tiene la posibilidad de obtener, en razón de su trabajo, emolumentos derivados de los gastos de representación, de salud y primas como las establecidas en la norma. No existe, pues, razón para excluirlas con respecto a los demás funcionarios públicos, de los criterios base del salario y las prestaciones sociales".

Pide, por tanto, que dicha norma sea declarada exequible, salvo las expresiones "para la Rama Legislativa", que estima inconstitucionales.

En lo atinente al artículo 17 de la Ley 4 de 1992, el Viceprocurador se remite al concepto ya transcrito, emitido en el curso del proceso D-2002.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política, ya que la norma acusada hace parte de una ley de la República.

2. No es necesario el otorgamiento de un poder para que un ciudadano presente demanda de inconstitucionalidad

Se observa que en este caso el ciudadano demandante dice obrar en ejercicio de poder conferido por otros dos, quienes en escrito incluido en el expediente manifiestan que le confieren poder especial, amplio y suficiente, "para que instaure demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 4 de mayo 18 de 1992...", y que el apoderado "dispondrá de todas las facultades de ley, y podrá además, sustituir, reasumir, renunciar".

La Corte Constitucional ha dado curso a la demanda y dictará sentencia de fondo sobre la norma acusada, teniendo en cuenta que el actor es un ciudadano en ejercicio, pero, por razones de pedagogía constitucional, debe insistir en lo siguiente:

La acción de inconstitucionalidad tiene un carácter público, fundado en un criterio ampliamente democrático, que confiere al ciudadano la posibilidad de acudir directamente ante la Corte Constitucional para pedir que una norma se examine frente a los principios y preceptos fundamentales y, al hacerlo, solamente debe cumplir unos requisitos formales mínimos (art. 2 Decreto 2067 de 1991), sin necesidad de acreditar erudición, conocimiento jurídico profundo ni extensa exposición argumental. Tampoco está obligado a demostrar su interés personal en lo que se discute, ni a ordenar sus argumentos con una determinada estructura formal.

En consecuencia, puede actuar ante la Corte el ciudadano, probando apenas su condición de tal y, si no se encuentra suspendido en el ejercicio de sus derechos políticos por decisión judicial, la demanda que presente puede tener curso sin necesidad de obrar por conducto de abogado y sin tener que conferir poder para el efecto.

3. El ámbito de las demandas

Debido a la vaguedad de los términos usados por los actores en sus escritos de demanda, es preciso que la Corte, antes de resolver, delimite los alcances de los mismos y defina sobre cuáles normas habrá de fallar en esta ocasión.

En cuanto al expediente D-2002 es claro que, como lo observa el Viceprocurador General de la Nación, aunque el demandante pide la declaración de inexequibilidad de toda la Ley 4 de 1992, apenas esboza, por confrontación con el artículo 13 de la Constitución, las razones de inconformidad con el artículo 4 de la misma. Y, aunque uno de los intervinientes considera que la demanda también abarcó el artículo 8, no es así. Ni se transcribe, ni se señala como acusado, y si bien el demandante lo menciona para mostrar el sentido discriminatorio de la Ley 4 de 1992, no formula respecto de aquella norma cargo alguno de inconstitucionalidad.

En lo que respecta al expediente D-2256, han sido demandados los artículos 2, literal II), y el 17 de la Ley 4 de 1992.

4. Naturaleza de los decretos que se dictan en desarrollo de leyes marco. La delimitación constitucional de la actividad legislativa y la del Gobierno en las materias previstas por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución

Rechazada, como lo fue, la demanda que se había incoado contra el Decreto 1359 de 1993, por falta de competencia de la Corte, esta Sentencia no se ocupará de su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Pero, a título de orientación doctrinaria, estima pertinente dejar consignadas algunas observaciones.

Lo característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa.

La Corte se ha referido al tema en los siguientes términos:

"Es fácil advertir que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad. La técnica en comento combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la política general que se satisface con el decreto.

La Asamblea Nacional Constituyente conservó esta modalidad de ley, adicionando a las materias objeto de las mismas que contemplaba la anterior Constitución las siguientes: La regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y la regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (CP artículo 150-19-d, e y f). A este respecto se lee en el informe-ponencia: "La Constitución debe mantener el esquema vigente que le permite al órgano legislativo nacional expedir normas de carácter general para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, dejando al Presidente la necesaria flexibilidad para disponer, en cada caso, de las medidas que a su juicio las circunstancias hagan aconsejables, con sujeción a la ley". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo, así: el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"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". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-133 del 1 de abril de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

"..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". (Cfr. Corte Constitucional.

Sala Plena. Sentencia C-129 del 1 de abril de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Así, pues, a diferencia de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias que puede el Congreso conferirle según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, los que dicta como desarrollo de leyes cuadro (art. 150, numeral 19) carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso. Este agota su actividad al fijar las pautas y directrices en cuya virtud se oriente la tarea estatal de regulación en los asuntos previstos por la norma, y deja paso a la gestión administrativa del Gobierno (art. 189-25 C.P.), que resulta ser mucho más amplia que la potestad reglamentaria referente al común de las leyes (art. 189-11 C.P.), aunque delimitada por los criterios consagrados en las disposiciones básicas dictadas por el legislador.

Si esto es así, los decretos que el Gobierno expide en desarrollo de leyes marco no son demandables ante esta Corte (artículo 241 C.P.). Se trata de actos sometidos al control de constitucionalidad del Consejo de Estado (art. 237-2 C.P.).

Ahora bien, la existencia de áreas de regulación nítidamente demarcadas por el propio Constituyente implica que ni el Presidente puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituir a aquél en la fijación de elementos concretos en la materia sobre la cual recaen las pautas generales que debe trazar.

De allí que resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, desplazando al Ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan.

Por la misma razón, con base en la expresa y contundente prohibición contemplada en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, no es posible que el Congreso expida leyes de facultades extraordinarias autorizando al Gobierno para dictar, bajo la forma de decretos leyes, lo que en realidad debe ser una ley marco. Sería inconstitucional el acto del Congreso que delegara lo que no puede delegar a partir de la Constitución de 1991, y serían inconstitucionales los decretos que se hubiesen dictado, ya que éstos no podrían consagrar en su texto contenido alguno propio de la ley marco en cualquiera de las materias que señala el artículo 150, numeral 19, del Estatuto Fundamental. Ellas deben ser objeto, siempre, de una regulación que normativamente presenta dos fases: la legislativa, exclusiva del Congreso, que señala pautas generales y fija criterios, la que de ningún modo puede estar contenida en decreto, ni siquiera en virtud de facultades extraordinarias; y la ejecutiva, que establece en concreto y teniendo a la vez por fundamento y por límite la ley marco, las reglas específicas en cuya virtud se realizan los objetivos y propósitos del legislador, lo que ha sido confiado al Presidente de la República.

La Corte, a ese respecto, ha fijado con claridad los dos ámbitos de competencia -el del Congreso y el del Gobierno-, en los siguientes términos:

"Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el "marco" dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"Ahora bien, establece el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, que la materia objeto de análisis, en cuanto corresponde al régimen prestacional de los empleados públicos, ya que las cesantías reguladas en los preceptos que se examinan son prestaciones sociales, debe tratarse por el Congreso mediante normas que tengan un carácter general, conocidas en nuestro sistema como leyes marco.

En efecto, la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997. Ms. Ps. Drs.: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

"De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Congreso de la República tiene a su cargo, mediante leyes que la doctrina ha denominado "marco" o "cuadro", dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Por su parte, el artículo 151 de la Carta determina que el Congreso expide leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ley orgánica el Congreso debe establecer sus propios reglamentos y los de cada una de las cámaras.

No es propio de la ley orgánica que contiene el reglamento del Congreso fijar régimen salarial alguno, sino señalar las disposiciones a las que debe sujetarse el trámite de los asuntos a cargo de la Rama Legislativa, tanto en el campo de la aprobación o improbación de los proyectos de ley y de acto legislativo como en lo referente al control político, a las elecciones que el Congreso y sus cámaras deben efectuar y al ejercicio de las demás funciones y competencias a su cargo.

El tema salarial y prestacional es ajeno a esa materia, específicamente delimitada por la Constitución y, por lo tanto, las disposiciones que lo consagren deben plasmarse, no en el reglamento del Congreso sino en leyes generales que tracen las pautas a las que deba someterse el Ejecutivo con tal fin, y que no son otras que las ya mencionadas del artículo 150, numeral 19, literal e), de la Carta.

Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: "Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

Adicionalmente, al incluirse normas como las mencionadas en la ley orgánica del reglamento del Congreso, aparece desvirtuado el artículo 151 de la Constitución, que circunscribe tal tipo de leyes a establecer el régimen de la actividad legislativa propia de aquél.

Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley.

(...)

Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

5. El artículo 2, literal II), de la Ley 4 de 1992

Según dispone el artículo 2 de la Ley 4 de 1992, expedida por el Congreso con apoyo en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores que enumera el artículo 1 del mismo ordenamiento (empleados públicos de la Rama Ejecutiva, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral, la Contraloría General de la República; los miembros del Congreso y los de la Fuerza Pública), el Gobierno Nacional debe tener en cuenta varios objetivos y criterios, entre los cuales se destaca el demandado: "El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen para la Rama Legislativa".

El artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución ordena al Congreso dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para el efecto de "fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública".

Con arreglo a los criterios expuestos, que delimitan y precisan las funciones del Congreso y del Ejecutivo en lo relativo a la regulación de asuntos objeto de ley marco, entra la Corte al análisis de lo impugnado.

La norma acusada, como puede verse al examinar su texto, se circunscribe a fijar una pauta general -la que le correspondía al Congreso, según la Constitución-, consistente en permitir que, cuando las circunstancias lo justifiquen, el Gobierno reconozca gastos de representación y de salud y primas de localización, vivienda y transporte a favor de la Rama Legislativa.

La disposición no establece directamente tales prestaciones y no las hace obligatorias o forzosas para el Ejecutivo, que en sus decretos puede o no contemplarlas, según que, en su concepto, las circunstancias lo justifiquen o no.

Con ello no se viola principio o mandato alguno, ya que, además de ser competente el Congreso para fijar la regla, apenas se establecen las bases legales para un reconocimiento que puede resultar necesario en razón de las especialísimas funciones de los congresistas, su diversa procedencia territorial, la necesidad de sesionar ordinariamente en la capital de la República (art. 140 C.P.) y la dedicación exclusiva a sus funciones por perentoria exigencia del artículo 180-1 de la Constitución.

Ha sostenido esta Corte que el legislador, mientras no desconozca postulados o disposiciones constitucionales, goza de atribuciones suficientes para estructurar regímenes generales y especiales en materia salarial y prestacional (Cfr. por ejemplo, la Sentencia C-129 del 1 de abril de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo). Y puede, por supuesto, sin estar impedido para hacerlo puesto que la misma Constitución Política se lo confía, prever las reglas generales de su propio régimen (art. 150, numeral 19, literal e), C.P.), siempre que no invada la órbita concreta que al

Gobierno corresponde.

Ahora bien, no comparte esta Corte la tesis del Viceprocurador General de la Nación, pues la referencia específica y directa a la Rama Legislativa en cuanto beneficiaria de las prestaciones que la norma permite reconocer resultaba pertinente por las ya referidas razones, propias del tipo de actividad de los congresistas, y en modo alguno discriminatoria, si se tiene en cuenta que, mirado el esquema general de la legislación, existen otros regímenes, también especiales, que se explican, entre otros motivos, por la índole de la función que se cumple, como esta Corte lo ha admitido en varias de sus providencias (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias C-461 del 12 de octubre de 1995. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-173 del 29 de abril de 1996. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz; C-089 del 26 de febrero de 1997. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía; C-155 del 19 de marzo del 1997. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz; C-089 del 18 de marzo de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-129 del 1 de abril de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-067 del 10 de febrero de 1999. M.P.: Dra. Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano).

Para establecer una posible ruptura del principio constitucional de la igualdad, sería preciso verificar el trato diferente dado por la ley a personas que se encuentren en situación igual, o al menos semejante, a la que surge de los deberes constitucionales de los congresistas y del hecho innegable de que no todos provienen de la capital de la República ni de sus cercanías y no siempre cuentan con otros ingresos, distintos a sus emolumentos, para sufragar los gastos de vivienda y transporte que su función demanda. Como, a la inversa, no todos encuentran dificultades al respecto, la disposición legal exige que los gastos y primas genéricamente autorizados se justifiquen, según las circunstancias, para que puedan singularizarse en virtud de los decretos que dicte el Gobierno en desarrollo de la ley marco.

La disposición acusada constituye, entonces, apenas una pauta, una directriz, no un mandato concreto, y así tenía que ser a la luz del Ordenamiento Constitucional. Y como en sí misma esa pauta no quebranta principio superior alguno y, por el contrario, limita al Gobierno para que únicamente reconozca las aludidas prestaciones sobre la base de que el caso lo justifique lo cual resulta razonable y adecuado, será declarada exequible.

6. El artículo 17 de la Ley 4 de 1992

La norma objeto de demanda, también como pauta general trazada por el legislador para ser desarrollada por el Gobierno, ordena a éste establecer un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los representantes y senadores. Y señala un límite mínimo -75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto perciba el Congresista-, a la vez que estipula el aumento periódico en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

El párrafo del artículo -también impugnado- establece que la liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los representantes y senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste o la sustitución respectiva.

En primer término la Corte resalta la competencia del Congreso para expedir la disposición acusada, que se enmarca dentro de lo previsto por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, ya que fija unos límites generales al Gobierno, sin entrar en el terreno de lo específico, con arreglo a la doctrina que sobre el punto ha sentado esta Corporación, pues, como en esta providencia se resalta, las características del régimen pensional de los miembros del Congreso y de los demás funcionarios del Estado deben ser determinadas por el legislador ordinario en su marco general, y por el Ejecutivo en sus aspectos concretos, por disposición de la propia Constitución. De tal manera que la Carta reconoce un margen de configuración política a los órganos del Estado elegidos democráticamente -en este caso el Congreso y el Gobierno, en los ámbitos ya señalados-, como sucede en otras materias de complejas dimensiones económicas, sociales y técnicas.

Sin embargo, la Constitución establece unos límites al margen de configuración política que tienen el Congreso y el Ejecutivo en esta materia. Dentro de ellos sobresalen los principios de la seguridad social, en especial los de eficiencia, solidaridad y universalidad (art. 48, inciso 1, C.P.), el concepto de "asignación" utilizado por el artículo 187 de la Carta, el derecho a la igualdad, el carácter individual del derecho a la seguridad social (art. 48, inciso 2, C.P.) y la naturaleza, las prohibiciones y las responsabilidades que tienen los congresistas en el ejercicio de sus actividades democráticas de representación política.

Por otra parte, es claro que el trato especial para los congresistas en materia de remuneración no tiene origen en la ley sino en la Constitución, cuando dispone (art. 187) que su asignación "se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República".

Es decir, para el Constituyente no resulta indebido que se establezca para los miembros de la Rama Legislativa, habida cuenta de su función, un régimen diferente del general, aplicable a los demás servidores públicos.

La Corte reitera que, mientras no consagre disposiciones desproporcionadas o contrarias a la razón, el legislador puede prever regímenes especiales en materia de salarios y prestaciones. El que aquí se contempla encuentra justificación en la función atribuida a los miembros del Congreso, en su obligatoria dedicación exclusiva y en la alta responsabilidad que les corresponde, así como en el estricto régimen de incompatibilidades previsto en la Constitución.

Por eso, y muy particularmente si se tiene en cuenta la función de representación política que se les ha asignado, al establecer un régimen especial de pensiones la normatividad objetada no ha contemplado un privilegio indebido o una preferencia injustificada en cabeza de los miembros del Congreso.

Para la Corte es claro que en la Ley Marco podía estipularse, a manera de pauta, obligatoria para el Gobierno, como en efecto se hizo, un determinado porcentaje de la asignación como base para liquidar las pensiones de los miembros del Congreso. Tanto para el caso de ellos como para los de los altos servidores públicos a los que se extiende su régimen, según la propia Ley 4 de 1992, es válido, con las salvedades expuestas en este Fallo, que se consagre un sistema de liquidación que se les aplica de modo diferente al previsto en las reglas generales sobre la materia y que, específicamente, se fije un porcentaje -en la norma, el 75% de su ingreso mensual promedio durante el último año-, con lo cual queda claro que quien haya desempeñado uno de tales cargos no está sujeto, en cuanto al monto de la pensión, a los límites máximos estatuidos en otras disposiciones sino directa y concretamente al aludido porcentaje.

La norma demandada se ocupa de tres aspectos que merecen un análisis a partir de estas consideraciones.

El primero de ellos es el de la base para calcular la pensión, el reajuste o la sustitución pensional. La Constitución en su artículo 187 emplea el término "asignación", lo cual permite tomar como base elementos adicionales al salario. Sin embargo, éstos deben tener carácter remunerativo de las actividades que realizan los congresistas en el ejercicio de su función de representación política. Esta comprende diversas acciones de intermediación política, de deliberación y de participación en la articulación de intereses sociales, que implican, por ejemplo, contacto personal con ciudadanos. Además, el derecho a la seguridad social, al ser individual, requiere que la apreciación de la pensión, el reajuste o la sustitución pensional sea efectuada de manera igualmente individual, atendiendo al ingreso de cada Congresista a lo largo del período determinado por el legislador. El respeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad reafirman lo anterior, en la medida en que ello permite fijar reglas y criterios tendientes a asegurar la viabilidad del sistema pensional, condición indispensable del goce efectivo de este derecho por las actuales y futuras generaciones (art. 2 C.P.).

El segundo aspecto tiene que ver precisamente con el período de referencia para calcular el ingreso mensual promedio de cada Congresista. El legislador en las normas demandadas estima que éste debe corresponder al "último año". De tal forma que el período para calcular el monto de la pensión no puede ser uno diferente mientras el legislador no modifique esta norma. Tomar tan sólo unos cuantos meses en unos casos, además de ser contrario a la ley, crearía una desigualdad entre los mismos miembros del Congreso, carente de justificación.

El tercer aspecto es el del monto de la pensión como proporción de la asignación. El legislador goza en este campo de un amplio margen de apreciación, como lo ha sostenido la Corte reiteradamente. Las normas demandadas establecen el mínimo del 75%, que parece razonable habida cuenta de los criterios que justificaron la creación del régimen pensional especial para los miembros de la Rama Legislativa.

Con base en las expuestas consideraciones, el precepto demandado debe ser declarado exequible, pero su exequibilidad se condicionará en los siguientes aspectos:

1. Las expresiones "por todo concepto", usadas en el texto del artículo 17 y en su párrafo, no pueden entenderse en el sentido de que cualquier ingreso del Congresista -aun aquéllos que no tienen por objeto la remuneración de su actividad, que primordialmente es de representación política, como ya se dijo- sea considerado dentro de la base sobre la cual se calcula el monto de la pensión.

La Corte Constitucional estima que sólo pueden tener tal carácter los factores que conforman la "asignación" del Congresista, a la que se refiere expresamente el artículo 187 de la Constitución. Ella tiene un sentido remuneratorio dentro de un régimen especial, proveniente de la actividad del miembro del Congreso en el campo de la representación política y de la dignidad propia del cargo y las funciones que le son inherentes.

Tal "asignación", que tiene un alcance y un contenido mucho más amplio que el puramente salarial, no comprende simplemente el ingreso periódico restringido al concepto de sueldo básico, sino que alude a un nivel de ingreso señalado al Congresista en razón de su papel y sus funciones, cuyas partidas en concreto dependen de la definición que haga el Gobierno en desarrollo de la Ley Marco.

Pero tampoco puede incluir aspectos ajenos a la retribución que el Congresista percibe, la cual debe estructurarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con las especiales funciones que la Carta Política atribuye a senadores y representantes.

Según eso, todas aquellas sumas que corresponden a salario, a primas, y a otras erogaciones integrantes de la "asignación", pueden constituir -depende de las determinaciones que adopte el Ejecutivo al desarrollar las pautas y lineamientos trazados por el Congreso- base para liquidar la mesada pensional. En cambio, están excluidas de ese conjunto las que, al no gozar de un sentido remuneratorio, pagan servicios ajenos a la asignación.

La Corte se abstiene de señalar de manera específica los componentes que pueden incorporarse dentro de esa base, pues, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución, es el Presidente de la República quien debe efectuar tales precisiones.

2. Tanto en el texto del artículo 17, que establece el mínimo de la pensión, como en su párrafo, relativo a la liquidación de pensiones, reajustes y sustituciones, se alude a la base del ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

Aunque, a juicio de la Corporación, esas reglas no se oponen a los mandatos constitucionales ni rompen el principio de igualdad, como lo afirma el actor, pues, en su carácter especial, resultan adecuadas a las condiciones dentro de las cuales se ejerce la actividad legislativa, debe precisarse que una cosa es el último año de ingresos como punto de referencia para la liquidación de las cuantías de pensiones, reajustes y sustituciones -lo que se aviene a la Carta- y otra muy distinta entender que el concepto de ingreso mensual promedio pueda referirse a la totalidad de los rubros que, de manera general y abstracta, han cobijado a todos los miembros del Congreso.

En efecto, lo razonable, dentro de criterios de justicia, es que el indicado promedio se establezca en relación directa y específica con la situación

del Congresista individualmente considerado, es decir, que él refleje lo que el aspirante a la pensión ha recibido en su caso, durante el último año. Y ello por cuanto sería contrario a los objetivos de la pensión y rompería un mínimo equilibrio, afectando el postulado de la igualdad, el hecho de que se pudiese acceder a la pensión, tomando el promedio que en general devengan los congresistas durante el mencionado período, si el promedio personal y específico es distinto, por ejemplo cuando el tiempo de ejercicio del Congresista cubre apenas unos pocos meses. En tal caso, el promedio de quien se pensiona debe comprender tanto lo recibido en su carácter de miembro del Congreso por el tiempo en que haya ejercido y lo que había devengado dentro del año con anterioridad a ese ejercicio.

3. En el presente proceso se encuentra en tela de juicio, a partir de las demandas, apenas una de las disposiciones legales que conforman el conjunto del régimen pensional de los congresistas. Por tanto, no es el momento de establecer si los demás preceptos que lo componen se ajustan a la Carta, y no hay lugar a la unidad de materia.

Pero la Corte, por razones de pedagogía constitucional, y sobre la base de que, como arriba se destaca, de la propia Carta Política surge un régimen de características especiales, relacionadas con la típica actividad encomendada a los miembros del Congreso, tanto el legislador, al expedir las pautas generales y los criterios en los cuales estará fundado dicho régimen, como el Presidente de la República, al desarrollar esas directrices, deben procurar la integración de un sistema normativo armónico y coherente que, en su conjunto, promueva los valores de la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad, que sea económicamente viable, relacionadas las distintas variables que inciden en la carga pensional que, respecto de los congresistas, habrá de asumir el Estado.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES, en los términos de esta Sentencia, el literal II) del artículo 2 y el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

GUSTAVO ZAFRA ROLDAN

Conjuez

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Conjuez

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

GASPAR CABALLERO SIERRA

Conjuez

LUCY CRUZ DE QUIÑONES

Conjuez

JAIRO PARRA QUIJANO

Conjuez

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Conjuez

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-608/99

MESADA PENSIONAL DE CONGRESISTA-Base para liquidarla (Aclaración de voto)

Entiendo que todo sistema pensional, sea el ordinario o general o el propio de los regímenes especiales como el de los Congresistas, en desarrollo del principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Nacional, exige que el porcentaje de liquidación de la prestación, se aplique sobre la asignación preestablecida en las normas aplicables en cada caso, siempre y cuando sobre dicha base de liquidación se esté cotizando adecuadamente al sistema de seguridad social respectivo. Lo anterior significa, que en ningún caso es posible incluir en la base de liquidación, partida alguna sobre la cual previamente no se haya cotizado. De no ser así, se estaría generando un sistema autodestructivo de la organización de seguridad social y, por lo mismo, contrario a los mandatos constitucionales.

Santafé de Bogotá, septiembre 8 de 1999

Con la debida consideración y respeto por los miembros de la Sala Plena de la H. Corte Constitucional me permito consignar, muy brevemente, las razones que me condujeron a votar favorablemente la ponencia presentada dentro del proceso de la referencia por el Dr. José Gregorio Hernández Galindo, pero con aclaración de voto.

Como tuve oportunidad de manifestarlo en el curso de las sesiones de la Corporación, en las cuales se analizó la ponencia, entiendo que todo sistema pensional, sea el ordinario o general o el propio de los regímenes especiales como el de los Congresistas, en desarrollo del principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Nacional, exige que el porcentaje de liquidación de la prestación, se aplique sobre la asignación preestablecida en las normas aplicables en cada caso, siempre y cuando sobre dicha base de liquidación se esté cotizando adecuadamente al sistema de seguridad social respectivo. Lo anterior significa, que en ningún caso es posible incluir en la base de liquidación, partida alguna sobre la cual previamente no se haya cotizado. De no ser así, se estaría generando un sistema autodestructivo de la organización de seguridad social y, por lo mismo, contrario a los mandatos constitucionales.

En la ponencia no se hace explícitamente la claridad respectiva, circunstancia que me llevó a formular esta aclaración de mi voto.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Conjuez

Aclaración de voto a la Sentencia C-608/99

MESADA PENSIONAL DE CONGRESISTA-Base para liquidarla/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos para pensión de congresista (Aclaración de voto)

La ley puede establecer el porcentaje mínimo del 75% dado el régimen de "inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas". Pero la Ley no puede establecer y menos puede hacerse por decreto reglamentario, así sea de ley marco, que elementos no constitutivos del ingreso básico para la liquidación de la pensión que no se le conceden a ningún colombiano, se le conceda a los Congresistas. Por ello en la liquidación de la pensión de los congresistas, sólo deben tenerse en cuenta los factores que implican retribución o remuneración directa al trabajo en el Congreso. En consecuencia, considero que el artículo 2º sólo es exequible si se entiende que las primas de localización de vivienda y los pagos relacionados con transporte deben excluirse para la determinación de la base de la prestación social denominada pensión de vejez. Igualmente estimo que no existiendo propiamente un régimen de suplentes, la Constitución de 1991, exige que quien aspira a la pensión haya completado los 20 años de ley, haya cumplido la edad (principio de igualdad) y cuando menos un periodo en calidad de miembro del Congreso, toda vez que sería irrazonable y desproporcionado que apenas unos pocos meses en el desempeño de esa dignidad permitieran a una persona pensionarse dentro del especial régimen que en la disposición examinada se contempla.

Referencia: Expedientes D-2002 y D-2256

Estando de acuerdo con la parte resolutive de la Sentencia de Exequibilidad CONDICIONADA, me permito expresar cómo entiendo el alcance de la parte motiva de la Sentencia cuando dice: "Las expresiones "por todo concepto", usadas en el texto del artículo 17 y en su párrafo, no pueden entenderse en el sentido de que cualquier ingreso del Congresista -aún aquéllos que no tienen por objeto la remuneración de su actividad, que primordialmente es de representación política, como ya se dijo sea considerado dentro de la base sobre la cual se calcula el monto de la pensión". Lo entiendo en el siguiente sentido:

El tema de la Seguridad Social, (Artículo 48 de la CP) la Constitución Política lo trata desde el punto de vista del Derecho Constitucional a la protección de la persona durante su vida activa y durante la edad de retiro.

Los principios Constitucionales esenciales son:

El de la Universalidad; el de la Eficiencia; y el de Solidaridad que supone que toda persona debe contribuir para su propia pensión y al sistema pensional al cual pertenece.

Dentro de estos principios debe interpretarse la norma que permite un régimen especial para la fuerza pública y los Congresistas.

Por tratarse de regímenes especiales su alcance exceptivo debe ser expreso y no implícito.

El Régimen especial atiende a factores como el riesgo en el caso de la fuerza pública, como el estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades en el caso de los congresistas, mientras están en el ejercicio de sus cargos y un año más y en consideraciones especiales de riesgo y continuidad del servicio en algunos de los cargos de la Rama Judicial.

De la Constitución, no se infiere un tratamiento especial para el caso propiamente de retiro del servicio. Ello no significa que dentro de criterios de razonabilidad y proporcionalidad el régimen especial pueda traer algunas consideraciones particulares.

Sin embargo, éstas no pueden ser de tal entidad que se constituyan en privilegios frente al resto de los habitantes del Estado Colombiano. Por ello, en principio a los Congresistas que son habitantes del territorio y no de otros, y a los servidores públicos del Congreso, le es aplicable la Ley 100/93, que es el Sistema General para todos los colombianos en relación con el tiempo, la edad de servicio y el régimen de cotización.

De no ser así, se estaría permitiendo la existencia de Fondos Pensionales que podrían colapsar por no ser financieramente viables, poniendo en cabeza de las nuevas generaciones cargas inmanejables que no solo distorsionan el Estado Social de Derecho, sino que pueden destruirlo.

La ley puede establecer el porcentaje mínimo del 75% dado el régimen de "inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas". Pero la Ley no puede establecer y menos puede hacerse por decreto reglamentario, así sea de ley marco, que elementos no constitutivos del ingreso básico para la liquidación de la pensión que no se le conceden a ningún colombiano, se le conceda a los Congresistas. Por ello en la liquidación de la pensión de los congresistas, sólo deben tenerse en cuenta los factores que implican retribución o remuneración directa al trabajo en el Congreso.

En consecuencia, considero que el artículo 2º sólo es exequible si se entiende que las primas de localización de vivienda y los pagos relacionados con transporte deben excluirse para la determinación de la base de la prestación social denominada pensión de vejez.

Igualmente estimo que no existiendo propiamente un régimen de suplentes, la Constitución de 1991, exige que quien aspira a la pensión haya completado los 20 años de ley, haya cumplido la edad (principio de igualdad) y cuando menos un periodo en calidad de miembro del Congreso, toda vez que sería irrazonable y desproporcionado que apenas unos pocos meses en el desempeño de esa dignidad permitieran a una persona pensionarse dentro del especial régimen que en la disposición examinada se contempla.

GUSTAVO ZAFRA ROLDAN

Conjuez

Santafé de Bogotá, D.C. agosto 30 de 1999

Fecha y hora de creación: 2026-06-22 06:29:50