



Sentencia 312 de 1997 Corte Constitucional

SENTENCIA C-312/97

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-Alcance

El principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descanse únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente.

DIVISION TRIPARTITA DEL PODER

RAMAS DEL PODER PUBLICO-Autonomía e independencia

LEY MARCO O CUADRO-Objetivo

En el caso de las leyes marco el Ejecutivo colabora activamente con el Legislativo en la regulación de las materias que deben ser tramitadas a través de esta clase de leyes. Así, en tanto que el Congreso se limita a fijar las pautas generales, las directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, el Ejecutivo se encarga de precisar, de completar la regulación del asunto de que se trata. El objetivo de las leyes cuadro es el de permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna diversas materias. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes es necesario contar con la información necesaria - suficiente y actualizada - y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarla del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo de acuerdo con las orientaciones generales que imparte el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Fijación de la política salarial

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Responsabilidad principal sobre política salarial estatal/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Salarios y prestaciones de funcionarios y empleados de Procuraduría y Fiscalía

La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene hondas implicaciones en la política económica. En efecto, de los niveles de los salarios depende en buena medida el equilibrio fiscal. Y, como es sabido, la situación de las finanzas públicas afecta fundamentalmente el estado de la economía en general. De ahí que sea congruente que al Presidente, que tiene una responsabilidad destacada en materia de política económica, se le asigne también la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública, y la de determinar el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Y puesto que la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios y empleados de la Procuraduría y la Fiscalía también tiene influencia sobre las finanzas públicas, no es coherente que ellos sean apartados de la norma general y que su remuneración sea fijada directamente por el Congreso. La responsabilidad principal sobre la política salarial estatal descansa en el gobierno y que su nivel influye en forma determinante sobre la economía, la interpretación que más se ajusta a una visión integral de la Constitución es la que vincula el tema de la remuneración y prestaciones de los empleados de la Fiscalía y de la Procuraduría a la ley marco respectiva.

LEY MARCO EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL-Vinculación de órganos autónomos

Otros órganos autónomos -como las ramas judicial y legislativa, la organización electoral y la Contraloría General de la República- quedan vinculados por la ley marco en materia salarial y prestacional. Suprimir la exigencia del desarrollo reglamentario únicamente para dos órganos autónomos, y no para todos, resulta incoherente. La autonomía que atribuye la Carta a ciertos órganos, aunque debe estar soportada en elementos materiales, no requiere que la fijación salarial la realice el mismo ente o el legislador. En todo caso, nunca la aludida autonomía podrá ser absoluta, puesto que los emolumentos no pueden superar la cifra de gasto público que determine el presupuesto aprobado por el Congreso.

Referencia: Expediente D-1526

Demandada de inconstitucionalidad contra el literal b) - parcial - del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., junio veinticinco (25) de mil novecientos noventa y siete (1997). Aprobado por Acta No. 25

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

integrada por su Presidente, Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

En el proceso de constitucionalidad del literal b) - parcial - del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, "mediante la cual se señalan la 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".

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

"ARTICULO 1º El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

"(...)

"b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República ..."

(Se subraya la parte demandada)

II. ANTECEDENTES

Preliminares

1. El Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, publicada en el Diario Oficial N° 40451 de mayo 18 de 1992.
2. El ciudadano Carlos Serrano Isaza demandó parcialmente el literal b) del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, por considerarlo violatorio de los artículos 253 y 259 de la Constitución.
3. El Fiscal General de la Nación abogó por la declaración de constitucionalidad de la norma demandada, mediante escrito presentado el día 19 de diciembre de 1996.
4. El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó igualmente que se declarara la exequibilidad de la norma acusada, en escrito fechado el día 15 de enero de 1997.
5. El Procurador General de la Nación propugnó la exequibilidad de la norma, en concepto rendido el día 4 de febrero de 1997.

III. CARGOS E INTERVENCIONES

CARGOS DE LA DEMANDA

Estima el demandante que el texto acusado viola los artículos 253 y 279 de la Constitución, según los cuales, entre otras cosas, la remuneración y prestaciones sociales de los empleados de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio Público, deben ser fijadas a través de la ley. Si bien el artículo 150 de la Constitución Política, en el literal e) del numeral 19, autoriza al Presidente de la República para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, previa expedición de la ley marco respectiva, dicha atribución encuentra un límite en las disposiciones citadas. De ahí que no podía el Congreso de la República, mediante una ley marco, delegar en el Gobierno Nacional tal facultad. Agrega que el Congreso puede desprendérse de esa atribución únicamente a través del otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno, por un período de tiempo no superior a seis meses.

El actor recapitula su acusación de la siguiente manera:

"No es, por consiguiente, posible desconocer que, ni podía el legislador por vía de una ley marco adicionar el texto de la Constitución Política, ni puede el Gobierno seguir fijando mediante acto administrativo, el salario de los servidores públicos de la Fiscalía y la Procuraduría Generales de la Nación, dado que el constituyente en normas especiales previó sendos mandatos consistentes en que los aspectos concernientes a estos organismos, entre ellos la remuneración y las prestaciones sociales, sean fijados directamente por el legislador.

"Cuando éste convierte dicha atribución en una competencia administrativa más del Gobierno, contradice la Carta Fundamental en los preceptos reseñados, máxime cuando no utiliza la vía indicada para ceder una atribución constitucional propia al presidente de la República, cual es la de otorgarle facultades extraordinarias *pro tempore* para regular mediante actos con fuerza de ley el asunto de que se trate".

Finalmente, aclara que, dado que el Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación y por la Defensoría del Pueblo y que no existe respecto de la última institución una previsión constitucional como la existente para la primera, los efectos de la sentencia deben limitarse, en relación con el mencionado Ministerio Público, a precisar que la fijación de la remuneración de los empleados de la Procuraduría no puede ser realizada por el Presidente de la República.

INTERVENCION DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION

La Fiscalía manifiesta que la Ley 4^a de 1992 fue dictada con base en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, tal como se lee en su encabezamiento. Establece que los referidos literales de la Constitución tratan sobre el régimen laboral de los servidores públicos - pues se ocupan de los empleados públicos y los trabajadores oficiales - y que, por lo tanto, aluden también a los empleados de la Fiscalía, ya que éstos no escapan a la calidad de servidores públicos.

Señala a renglón seguido que la Constitución dispone que el Congreso es el órgano encargado de dictar las leyes y que ella misma previó distintos tipos de leyes y diferentes procedimientos para su expedición. Es así como se puede observar la existencia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes ordinarias. La Constitución establece las mismas exigencias para la expedición de las leyes marco y las ordinarias: "Por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley general o marco, no existe un vicio de inconstitucionalidad, no porque aquello no le esté prohibido, como erróneamente sostiene el accionante, sino porque, por el contrario, le está constitucionalmente permitido".

Concluye entonces que el artículo 1º de la Ley 4^a de 1992 da cumplimiento a la orden constitucional establecida en el artículo 253, referente a que la ley determinará lo relativo a la remuneración y prestaciones sociales de los empleados de la Fiscalía y la Procuraduría Generales de la Nación. Y anota que "si la Corte llegare a considerar que no obstante lo expuesto, el artículo acusado es una norma que no se relaciona o no desarrolla la materias señaladas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, de todas maneras, en este caso, para este despacho no se configuraría un vicio de inconstitucionalidad por cuanto que la génesis legislativa de las leyes marco y de las ordinarias es similar, en tanto que su trámite formal se identifica, excepto en el aspecto de la iniciativa; pero dado que el legislador convalidó con la aprobación de la ley la iniciativa del Gobierno, no se estructura por este hecho un vicio de inconstitucionalidad".

INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público aboga por la declaración de exequibilidad de la norma acusada. Asevera que en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución se establece que el Gobierno Nacional fijará el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de acuerdo con los parámetros fijados por una ley marco dictada por el Congreso, sin establecer ninguna excepción ni diferenciaciones entre los servidores públicos. Por eso, expresa, cuando en los artículos 352 y 379 de la Constitución "se dispone que la ley determinará lo relativo a la remuneración y prestaciones sociales de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, debe entenderse que la ley a la que se hace mención genéricamente es la ley marco de salarios".

Estima que no existe ninguna razón que justifique un tratamiento diferencial en materia de fijación de salarios y prestaciones para los empleados de la Fiscalía y la Procuraduría. Bien por el contrario, considera que "resulta más técnico que en un asunto en el cual juegan variables económicas - mutables -, el Congreso de la República determine las reglas genéricas y el gobierno nacional las reglas más concretas que año a año fijen el régimen salarial y prestacional de los mencionados funcionarios. Esta es una de las razones que justamente explican la incorporación de la temática salarial y prestacional del sector público como parte de la técnica de las leyes marco, lo que además, hace inadmisible la tesis del demandante en el sentido de que para que el gobierno fije tales regímenes se requiere la concesión de facultades extraordinarias". La tesis del demandante conduciría a que el Congreso tuviera que dictar anualmente una ley que fijara los salarios y prestaciones de la Procuraduría y la Fiscalía, "lo que para nada consulta la agilidad con la que se deben manejar este tipo de temas de contenido económico".

Precisa el interviniente que el cargo formulado por el actor contra la norma acusada responde a una lectura aislada de los artículos 253 y 279 de la Constitución, con lo cual "desconoce por completo la interpretación finalística del texto consagrado en el artículo 150-19 de la Carta." Finalmente, sostiene que tampoco existe ninguna razón válida para que "en el sector público existan dos maneras distintas y aisladas de regular los regímenes salariales y prestacionales, ley marco y ley ordinaria en el caso de la Procuraduría y la Fiscalía".

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Vista Fiscal aboga por la declaración de exequibilidad de la norma acusada. Manifiesta que la nueva Constitución amplió el radio de acción de las leyes marco o cuadro para comprender entre las materias sujetas a ellas la relacionada con el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, y el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales. La extensión de las leyes marco a este tema se explica por "el carácter esencialmente cambiante de los fenómenos laborales que demandan una regulación flexible, adaptada a la dinámica propia de esta materia (...) la remuneración de los servidores públicos está condicionada a una serie de factores que, dada su mutabilidad, requieren desde el punto de vista macroeconómico, presupuestal y fiscal un tratamiento unificado por parte del Ejecutivo en su calidad de conductor y coordinador de la política económica del Estado, con el objeto de retribuir a quienes ejercen funciones públicas con una asignación equitativa y justa que les proporcione una digna subsistencia".

Estima el Ministerio Público que lo lógico es que los funcionarios de la Fiscalía y de la Procuraduría se encuentren entre los destinatarios del sistema general de salarios y prestaciones sociales previsto en la Ley 4^a de 1992, pues ellos también desempeñan funciones públicas retribuidas con dineros del erario. Finaliza con la aseveración de que si se acogiera la interpretación que realiza el actor de los artículos constitucionales se desarticularía el sistema general de salarios y prestaciones sociales de los servidores estatales.

FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad.

El problema planteado

2. Corresponde a la Corte determinar si la norma de la Ley 4^a de 1992 que dispone que el Gobierno Nacional fijará el régimen salarial y prestacional de los empleados del Ministerio Público y de la Fiscalía General de la Nación - con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la misma ley -, constituye una violación de los artículos 253 y 259 de la Constitución, los cuales señalan que la Ley establecerá lo relativo a la remuneración de los empleados y funcionarios de la Fiscalía y la Procuraduría.

3. El actor considera que la norma demandada es inconstitucional, puesto que a través de ella se atribuye al Presidente de la República la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados del Ministerio Público y de la Fiscalía General de la Nación, todo lo cual entraría en colisión con los artículos 253 y 259 de la Carta, que señalan que la Ley debe determinar lo relativo a la remuneración y las prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Fiscalía y de la Procuraduría.

Por su parte, en los escritos de la Fiscalía, el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría se aboga por la constitucionalidad de la norma. En los dos últimos se manifiesta que el texto legal acusado fue dictado con base en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, referido a las leyes marco que debe dictar el Congreso para que sean desarrolladas por el Gobierno.

En consecuencia, aseveran que cuando los artículos 253 y 279 de la Constitución precisan que la Ley fijará la remuneración de los funcionarios y empleados de estas dos entidades se están refiriendo precisamente a la ley marco a que hace alusión el literal citado y no a una ley especial.

4. Como se puede observar, las dos interpretaciones de los artículos 253 y 279 de la Constitución son plausibles: el actor realiza una interpretación literal, mientras que los demás intervenientes llevan a cabo una interpretación sistemática. La Corte ha de decidir cuál de estas dos interpretaciones de los artículos 253 y 279 es la que más se ajusta a la Constitución.

La separación e independencia de los poderes

5. El principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descance únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente.

Desde las primeras formulaciones de este principio en la edad moderna, en el siglo XVII, se han planteado diversos modelos de configuración de la separación de los poderes, pero por encima de las modalidades planteadas prevalece la concepción de que la separación de las ramas del poder público es inherente al régimen democrático y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación.

El modelo de división tripartita del poder propuesto por Montesquieu encontró gran resonancia dentro de los teóricos del Estado y en la expedición misma de las Constituciones Políticas, si bien en Estados Unidos asumió un camino que exigía la cooperación entre las distintas ramas del poder (el llamado *checks and balances*), mientras que en el continente europeo se estableció una rígida separación entre ellas. Sin embargo, el modelo tripartito no se ajusta ya a la realidad institucional y por ello ha sido frecuentemente cuestionado. Es así como se considera que en los regímenes parlamentarios no se puede hablar de separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que su funcionamiento exige una permanente cooperación e identidad entre los dos - lo que se manifiesta en el hecho de que el Ejecutivo se conforma y renueva de acuerdo con la voluntad del Legislativo, al tiempo que éste último también puede ser disuelto por el Ejecutivo -, razón por la cual algunos han llegado incluso a plantear que en este tipo de regímenes la separación de poderes se verifica entre el Ejecutivo, la oposición parlamentaria y el tribunal constitucional.

De otro lado, la misma práctica gubernamental ha mostrado, con diferencias de país a país, que algunas instituciones requieren de una considerable independencia para el cabal cumplimiento de sus funciones. Con base en esa constatación, diversos órganos que tradicionalmente estuvieron sujetos a una de las tres ramas del poder público han sido dotados en los últimos decenios de un considerable grado de autonomía. Así ha ocurrido en diversos países latinoamericanos con las cortes electorales y en algunos países europeos con los bancos centrales.

6. La discusión acerca de la pertinencia de la consagración constitucional de la división tripartita del poder también se presentó en la Asamblea Nacional Constituyente. En diversas ponencias se propuso reconocer la existencia de otras ramas del poder, distintas a las tradicionales, entre las cuales estarían la rama de control y la electoral¹. Finalmente, se decidió continuar con el modelo tripartito de división de los poderes, pero admitiendo la existencia de otros órganos autónomos e independientes. Al respecto preceptúa el artículo 113 de la Carta:

"Artículo 113. Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

"Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

"Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

En consecuencia, en el Capítulo I del Título V de la Constitución, acerca de la estructura del Estado, se hace referencia ya no únicamente a los órganos de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, sino también al Ministerio Público, a la Contraloría General de la Nación y a la Organización Electoral. Además, debe agregarse que en la Constitución también se le reconoce autonomía al Banco de la República y a la Comisión Nacional de Televisión².

7. En el citado artículo 113 de la Carta se expresa que las ramas y los órganos del Poder Público son autónomos e independientes, aun cuando deben colaborar para la realización de sus fines. Para garantizar la autonomía de los distintos rama y órganos, la Constitución establece una serie de disposiciones. Esas normas hacen relación, entre otras cosas, a las funciones de cada órgano y a sus condiciones de autonomía administrativa y presupuestal; a los procedimientos para el nombramiento, sanción o destitución de los titulares de esas instituciones; al período de ejercicio de los mismos y a las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones a que están sujetos; a las condiciones que deben cumplir los ciudadanos para acceder a determinados cargos, etc. Todas estas normas constituyen una especie de muro de protección de la autonomía de los diversos órganos y ramas del Poder, muro cuyos componentes se asemejan o diferencian de mecanismos creados con el mismo objetivo en otros países y sobre cuya adecuación para el fin deseado se pueden realizar diferentes juicios.

Los artículos 253 y 279 de la Constitución forman parte de la red de garantías de la autonomía de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría. El objetivo de los dos textos constitucionales es asegurar que la regulación de la actividad de estas entidades no sea realizada por el Ejecutivo, que es la rama del Poder que cuenta con la mayor posibilidad de intervenir en la esfera de acción de los otros órganos y ramas del Poder Público en razón de los recursos de que dispone, sino por el Legislativo, que es el cuerpo que representa por excelencia la voluntad de las mayorías.

Esta perspectiva de análisis conduciría a la conclusión de que la interpretación que realiza el actor es la adecuada. En efecto, si todos los elementos de regulación contenidos en los artículos 253 y 279 de la Constitución son fundamentales para preservar la independencia de la Procuraduría y de la Fiscalía parecería imponerse una interpretación exegética de esos artículos, lo cual implicaría la declaración de inconstitucionalidad del texto acusado. Sin embargo, antes de proceder a resolver deben tenerse en cuenta otras consideraciones.

Las leyes marco

8. La figura de las leyes marco o cuadro - que fue tomada y adaptada del derecho francés - fue introducida en el ordenamiento constitucional colombiano a través de la reforma de 1968. Las leyes cuadro implican un nuevo tipo de relación entre el Legislativo y Ejecutivo: las leyes ordinarias deben ser simplemente acatadas y ejecutadas por el Gobierno - el cual solamente tiene potestad para reglamentar su mejor puesta en vigor, a través de los decretos reglamentarios -, mientras que en el caso de las leyes marco el Ejecutivo colabora activamente con el Legislativo en la regulación de las materias que deben ser tramitadas a través de esta clase de leyes. Así, en tanto que el Congreso se limita a fijar las pautas generales, las directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, el Ejecutivo se encarga de precisar, de completar la regulación del asunto de que se trata. Para el caso colombiano ello ha significado que diversos temas que hasta la reforma constitucional de 1968 eran regulados exclusivamente por el Congreso, se asignen ahora conjuntamente al Legislativo y el Ejecutivo.

El objetivo de las leyes cuadro es el de permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna diversas materias. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes es necesario contar con la información necesaria - suficiente y actualizada - y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarla del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo de acuerdo con las orientaciones generales que imparte el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático - puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia - y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones.

Sobre el fin de las leyes marco se precisó en la sentencia C-013 de 1993 de esta Corporación:

"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".

Igualmente, en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente se manifestó sobre las leyes marco:

"(...) A raíz de este proceso y, al tenor del artículo 79 de nuestra Carta, las Cámaras después de que votan una ley marco son reemplazadas por el Gobierno. A partir de ese instante las facultades de iniciativa y de decisión respecto de las materias enumeradas en el artículo 76, numeral 22, quedan en manos del Gobierno quien, por esa vía, se convierte en el órgano competente, investido de facultades legislativas para expedir, modificar y derogar la legislación dentro del marco normativo que le trazó el Congreso y que complementa a través del reglamento. Se supone

que las Cámaras vuelven a quedar habilitadas, en el ejercicio de esa potestad legislativa, cuando al Gobierno le interese una nueva norma cuadro para moverse dentro de límites mucho más amplios de los que inicialmente le fueron atribuídos...

"(...) Los tratadistas coinciden en afirmar que la determinación de los principios fundamentales por el Parlamento significa dictar las normas generales a partir de las cuales el Ejecutivo puede legislar. Cuando la rama legislativa define principios generales estructura un marco. Entonces, el Jefe de Gobierno queda investido de facultades para crear situaciones jurídicas dentro de las pautas que previamente le han trazado.

"El argumento práctico que se esgrimió para justificar la filosofía y la técnica que inspiran la norma, se fundó en motivos de rapidez y evolución. En esa forma el Gobierno se reserva la posibilidad de intervenir por decreto en aquellos sectores que exigen una decisión pronta y oportuna y que, además, son susceptibles de permanente evolución como ocurre con los sectores de la enseñanza y del trabajo, lo cual hace aconsejable que el Ejecutivo cuente con un amplio margen de maniobras..." (Informe-Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional Nº 51, abril 16 de 1991).

Con la reforma constitucional de 1968 se determinó entonces que para la regulación de diversas materias se debía utilizar el procedimiento de las leyes marco. Entre ellas se encontraban la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional y su servicio, la regulación del cambio internacional y el comercio exterior, la modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, la determinación de la estructura de la administración nacional, la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, etc.

La Constitución de 1991 decidió ampliar el espectro de los temas que debían ser objeto de las leyes cuadro. De esta manera, ahora son también objeto de ley marco las materias relacionadas con la regulación de las actividades financieras, 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 determinación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

9. En consecuencia, a partir de la reforma constitucional de 1968 el régimen salarial de los empleos oficiales se ha venido fijando a través del procedimiento de las leyes marco. Sin embargo, los papeles desempeñados por el Congreso y el Gobierno en este tema han variado entre la Constitución de 1886 y la de 1991. Así, de acuerdo con la primera, en su versión posterior a la reforma de 1968, al Congreso le competía, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 76, "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales", al tiempo que el Presidente de la República fijaba las dotaciones y emolumentos de los distintos empleos según las escalas de remuneración elaboradas por el Congreso (art. 120, numeral 21). Por su parte, en la Constitución de 1991 el Congreso se limita a señalar las normas generales y los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales (art. 150, numeral 19, literales e) y f). De esta forma, en la nueva Carta se reconoció que en vista del carácter dinámico que posee lo relacionado con los sueldos y las prestaciones era conveniente que el Legislador se limitara a fijar criterios y que el Ejecutivo fuera el encargado de realizar los ajustes necesarios.

Sobre este tema se pronunció la Corte en su sentencia C-112 de 1993:

"En el régimen constitucional antes vigente (Carta Política de 1886), el sistema de fijación de salarios y prestaciones sociales para los servidores del Estado, era una labor compartida entre las Ramas Legislativa y Ejecutiva del poder público.

"En efecto, al Congreso le correspondía por medio de ley fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos y el régimen de sus prestaciones sociales (art. 76-9 C.N.).

"Por su parte, competía al Presidente de la República crear, suprimir y fusionar los empleos que demandare el servicio de los Ministerios, departamentos administrativos y los subalternos del Ministerio Público, al igual que señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refería el ordinal 9o. del artículo 76. Disponíase además que el Gobierno no podía crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedieran el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales (art. 120-21 C.N.).

"La ley que señalaba las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos correspondía a la categoría de las llamadas "Leyes Marco". El Gobierno debía ajustarse a sus preceptos al asignar los salarios para los empleados; no podía ni rebasar los límites o topes que en ella le fijara el legislador, ni exceder las respectivas apropiaciones presupuestales.

"De igual modo, al legislador le correspondía establecer el régimen de prestaciones sociales aplicables a los servidores públicos, al paso que al Gobierno le competía efectuar los reconocimientos pertinentes, según el cargo y el salario del empleado.

"Según el artículo 150-19 del Estatuto Supremo vigente, compete al Congreso de la República por medio de ley, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para los siguientes efectos:

"..."

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales".

...".

"De manera análoga a lo que acontecía en el régimen constitucional anterior, en el actual el Congreso cumple la mencionada función por medio de las denominadas "Leyes Marco".

"Como es bien sabido, dicha categoría conceptual se introdujo a nuestro ordenamiento constitucional con la reforma de 1968; la característica principal que distingue a tales leyes de las demás, consiste en que su contenido se dirige exclusivamente a sentar principios, criterios, bases u orientaciones de carácter general, a consagrar derroteros especiales, lineamientos, pautas o directrices generales o a señalar límites, a los cuales debe atenerse el Gobierno cuando vaya a desarrollarlas y a aplicarlas.

"Paralelamente, al Presidente de la República se le asigna en el artículo 189-14 ibídem la tarea de:

"Crear, fusionar y suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar las funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos" (las subrayas no son del texto).

"Dicho texto al tiempo le señala la prohibición de crear con cargo al tesoro, "*obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales*".

"En síntesis: el Presidente de la República fija los salarios y emolumentos correspondientes a los empleos de la administración central y de los empleados públicos, pero ajustándose al marco general que señala el Congreso.

"En cuanto atañe a los trabajadores oficiales, compete al Gobierno, con sujeción a la ley establecer el régimen salarial y prestacional mínimo que ha de regir los contratos, de manera que cualquier pacto por debajo de dichos mínimos es nulo y carece de validez (art. 150-19, literal f) C.N.).

"De otra parte, es pertinente recalcar que como los trabajadores oficiales gozan del derecho de sindicalización y, por ende, del de negociación colectiva, pueden celebrar convenios colectivos de trabajo en los que se consagren mejores condiciones de empleo, mayores salarios, prestaciones sociales, seguridad social, recreación, educación, etc., salvo las excepciones establecidas en la ley (art. 55 C.N.)".

10. La Ley 4^a de 1992 constituye la ley marco necesaria para que el Gobierno cumpla con la misión que le fue confiada en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta. En efecto, como bien se expresa en su encabezamiento, la referida ley fue dictada con el objeto de cumplir con el mandato de la Constitución acerca de que el Congreso debe dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales.

Con todo, el reconocimiento de que la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos se realiza a través de los procedimientos propios de una ley marco y de que la Ley 4^a de 1992 contiene los lineamientos generales para que el Gobierno señale los salarios y las prestaciones de los empleados públicos, no soluciona el dilema planteado en la demanda acerca de si el Gobierno es competente para regular el régimen salarial y prestacional de la Fiscalía y la Procuraduría. En efecto, no se puede olvidar que en los artículos 253 y 279 de la Carta se expresa que le corresponde al Legislador determinar lo relativo a la remuneración y prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Fiscalía y a la remuneración de los funcionarios y empleados de la Procuraduría. Por consiguiente para solucionar el conflicto que plantea esta demanda es necesario ir más allá de las regulaciones constitucionales sobre la fijación de los sueldos y prestaciones.

La responsabilidad principal sobre la política salarial estatal descansa en el Presidente de la República

11. La Constitución Política le asigna al Presidente de la República importantes funciones en lo relacionado con la política económica y la planeación para el desarrollo del país. Diversas normas constitucionales así lo dejan entrever. Así, en el numeral 19 del artículo 150 se determina que el Congreso se limitará a dictar las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, regular el comercio exterior, modificar el régimen de aduanas y regular las actividades relacionadas con el aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público. Igualmente, le corresponde al Gobierno velar por la estricta recaudación de los recursos y decretar su inversión de acuerdo con la ley (CP; art. 189, numeral 20). De la misma manera, el artículo 346 establece que el gobierno es el que elabora anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y lo presenta al Congreso para su aprobación. El Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos presentado por el gobierno, ni incluir una nueva, a no ser que cuente con la aceptación escrita del ministro del ramo (CP, art. 351). Y, además, si el Congreso no expide el presupuesto regirá el presentado por el gobierno (CP, art. 348). Asimismo, el gobierno elabora el plan nacional de desarrollo - después de un proceso en el que se cuenta con la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura - y luego de oír la opinión del consejo nacional de planeación y de realizar los ajustes que considere pertinentes lo presenta al Congreso. El plan debe ser aprobado por el Congreso, pero si éste no lo hace en un término de tres meses, el gobierno podrá ponerlo en vigencia. En el debate sobre el proyecto, el Congreso puede variar el plan de inversiones públicas, pero bajo la condición de que se mantenga el equilibrio financiero. En caso de que no sea así, requerirá la autorización del gobierno CP, art. 341).

12. La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene hondas implicaciones en la política económica. En efecto, de los niveles de los salarios depende en buena medida el equilibrio fiscal. Y, como es sabido, la situación de las finanzas públicas afecta fundamentalmente el estado de la economía en general. De ahí que sea congruente que al Presidente, que, como se ha visto, tiene una responsabilidad destacada en materia de política económica, se le asigne también la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública, y la de determinar el régimen de prestaciones sociales mínimas de los

trabajadores oficiales (CP, art. 150, num. 19, literales e) y f). Y puesto que la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios y empleados de la Procuraduría y la Fiscalía también tiene influencia sobre las finanzas públicas, no es coherente que ellos sean apartados de la norma general y que su remuneración sea fijada directamente por el Congreso.

Las razones expuestas llevan a preferir la interpretación que realizan los intervenientes dentro del proceso: dado que la responsabilidad principal sobre la política salarial estatal descansa en el gobierno y que su nivel influye en forma determinante sobre la economía, la interpretación que más se ajusta a una visión integral de la Constitución es la que vincula el tema de la remuneración y prestaciones de los empleados de la Fiscalía y de la Procuraduría a la ley marco respectiva, es decir, a la contemplada en el literal e) del numeral 19 del art. 150 de la Constitución Política.

13. Otros órganos autónomos - como las ramas judicial y legislativa, la organización electoral y la Contraloría General de la República - quedan vinculados por la ley marco en materia salarial y prestacional. Suprimir la exigencia del desarrollo reglamentario únicamente para dos órganos autónomos, y no para todos, resulta incoherente. Además, la tesis del actor supone equivocadamente que el Congreso o el Ejecutivo pueden desvirtuar impunemente la autonomía de los entes que gozan de la misma. Bien por el contrario, la ley y los decretos que lesionen dicha garantía institucional habrán de ser declarados inexistentes y nulos, respectivamente. En realidad, la indicada característica estructural y funcional se impone a la ley y al decreto que regulen esta materia.

La autonomía que atribuye la Carta a ciertos órganos, aunque debe estar soportada en elementos materiales, no requiere que la fijación salarial la realice el mismo ente o el legislador. En todo caso, nunca la aludida autonomía podrá ser absoluta, puesto que los emolumentos no pueden superar la cifra de gasto público que determine el presupuesto aprobado por el Congreso.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE, de acuerdo con los lineamientos expuestos en esta sentencia, las expresiones "*el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación*", contenida en el literal b) del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992.

Notifíquese, cópíese, comuníquese al presidente de la república y al presidente del congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

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

Secretaría General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Ver para el efecto el informe - ponencia presentado por la subcomisión encargada del estudio de la Rama Ejecutiva del Poder Público, publicado en la Gaceta Constitucional N° 59, del 5 de abril de 1991, pp. 2-13. En la página 5 se hace un resumen de las diversas propuestas hechas acerca de la división del Poder. Confrontar, asimismo, las proposiciones sustitutivas presentadas por los constituyentes Augusto Ramírez Ocampo y María Teresa Garcés Lloreda, las cuales se encuentran en la Gaceta N° 105, de mayo 22 de 1991, pp. 23 a 26.

2 Sobre la Comisión ver la sentencia C-497 de 1995, fundamento 6.

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 08:31:44