



Sentencia 129 de 1998 Corte Constitucional

Sentencia C-129/98 abril 1

Sentencia C-129/98 abril 1. Corte Constitucional. Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo. Tema: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 332 de 1996, dice:

2. Inexistencia de la cosa juzgada en este caso

Han sido demandadas las expresiones "...con la excepción allí consagrada...", pertenecientes al artículo 1 de la Ley 332 de 1996, norma ésta que ya había sido objeto del examen constitucional de la Corte (Sentencia C-444 del 18 de septiembre de 1997. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

Sin embargo, en aquella oportunidad fueron otras las expresiones demandadas: "...que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio..." y "...con las mismas limitaciones...", las cuales fueron declaradas exequibles. La Corte no consideró entonces indispensable integrar una proposición jurídica mayor, que comprendiera todo el artículo. Puede, por tanto, proferirse fallo de mérito sobre las palabras ahora acusadas, toda vez que no se las ha analizado constitucionalmente.

3. La diversidad de regímenes prestacionales no vulnera el principio constitucional de la igualdad. Carácter administrativo de los decretos que se dictan en desarrollo de leyes marco

Es objeto de controversia la remisión que se hace en la norma acusada a una regla excepcional del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (Ley marco de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos), en lo relativo a la incidencia de la prima especial allí prevista cuando se trata de determinar el ingreso base para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación de magistrados de todo orden, pertenecientes a los tribunales superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público y jueces de la República.

La excepción, en los términos del artículo 14 de la Ley marco en referencia, cobija a aquellos de los enunciados servidores públicos que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación.

Según los actores, la excepción se justificaba cuando se expidió la Ley 4 de 1992, sobre el presupuesto de que, bajo esa regla, se lograba igualar dos clases de remuneración pertenecientes a las mismas categorías y rangos judiciales: la aplicable en los despachos que venían operando antes de la Constitución de 1991 y la relativa a los que se crearon al organizar la Fiscalía General de la Nación. El legislador de 1992, en palabras de los demandantes, "quiso hacer justicia" a los funcionarios de la Rama Judicial cuyos emolumentos habían quedado rezagados en los últimos años, resultando inferiores a las asignaciones mensuales que con carácter de sueldo integral habían sido establecidas en el sistema salarial concebido para la Fiscalía.

Según razonan los impugnadores, el legislador de 1996 buscó también corregir la normatividad en cuanto a los funcionarios judiciales cuyos salarios se regían por el sistema tradicional de sueldo básico y primas de servicio, pues si en cuanto a ellos la prima especial no constituía salario para efectos de pensión, recibían a este título el 75% del 70% de la remuneración, al verse disminuida en un 30% la base salarial para liquidarla.

Pero -y allí viene su discrepancia y el cargo de inconstitucionalidad que formulan -, el Congreso no advirtió que, con posterioridad a la Ley 4 de 1992 y en su desarrollo, el Gobierno expidió varios decretos (en especial el 53 de 1993, el 108 de 1994, el 49 de 1995, el 108 de 1996 y el 52 de 1997), que en su criterio son materialmente normas legales, mediante las cuales asignó prima especial de servicios sin carácter salarial a una

parte equivalente al 30% del sueldo de algunos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. De ello concluyen los actores que desapareció el supuesto normativo que originó y daba justificación a la excepción referida, por lo cual, cuando la Ley 332 de 1996 vuelve a aludir a ella, viola la Constitución por romper la igualdad entre los servidores públicos de la Rama Judicial.

La Corte considera que el supuesto del cual parten los demandantes -el de que las palabras acusadas introducen la discriminación de la cual se quejan- es equivocado.

En primer lugar, como lo ha enseñado reiteradamente la jurisprudencia, una disposición de la ley no es inconstitucional sino por aquellos motivos fundados que le sean, a ella, atribuibles. No lo es por razón de lo consagrado en otras disposiciones legales y menos todavía por el desarrollo que de sus mandatos haya hecho el Ejecutivo al ejercer la potestad reglamentaria, ni por la aplicación que de la normatividad se esté haciendo en la práctica en casos concretos.

Así, en esta oportunidad, el cambio de circunstancias que según la demanda ha hecho perder justificación a la excepción consagrada por la Ley Marco -reiterada por la nueva norma- proviene de la expedición de decretos administrativos que desarrollan las reglas generales trazadas por el Congreso.

Aun admitiendo que ello fuera así -lo cual no corresponde dilucidar a esta Corté, como se verá- el ataque debería dirigirse contra tales decretos y no contra la norma legal.

Y si lo que se quiere es impugnar la excepción en cuanto tal y no la remisión que a ella hace el precepto, ha debido demandarse el artículo que la plasmó, que no es otro que el 14 de la Ley 4 de 1992.

Por otra parte, el legislador, mientras no desconozca postulados o reglas constitucionales -lo cual habrá de verse mediante el análisis de las normas que él, y no otra autoridad, expide-, goza de plena competencia para estructurar regímenes generales y especiales en materia prestacional y salarial, como varias veces lo ha dicho la Corte. El artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución, cuando le encomienda dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, no le impide prever, precisamente por razones de igualdad (art. 13 C.P.), regímenes especiales que tengan en cuenta las características del servicio público en ciertas actividades.

Pero, adicionalmente, la propia Carta contempla un régimen especial, que debe ser desarrollado por la ley, en cuanto a la remuneración y prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 C.P.).

En consonancia con tal posibilidad, nada tiene de inconstitucional que al dictar reglas generales en los regímenes salariales y prestacionales, el legislador advierta sobre las excepciones que surgen, precisamente, de regímenes especiales.

Tampoco se opone a la Carta que, a quienes están cobijados por determinado régimen laboral o prestacional, se les otorgue la opción de acogerse a un régimen distinto, siempre que puedan hacerlo con el debido conocimiento de causa y en condiciones de plena libertad.

Al respecto dice la Corte en fallo de esta misma fecha:

"El legislador, al proveer una norma jurídica, en especial si busca resolver un problema complejo surgido en el seno de la sociedad, tiene que considerar la diversidad de circunstancias en medio de las cuales aquélla deberá aplicarse. Y por eso le es posible legislar para eventos distintos, procurando amoldar la consecuencia jurídica que establece para cada uno de ellos a los objetivos básicos que busca obtener mediante la norma que consagra, y que deben guardar entre sí la coherencia propia de un sistema, el cual, para ajustarse a la Constitución, tendrá que ser equitativo.

Dentro de las reglas que puede establecer el legislador respecto de cualquier materia se encuentra la previsión de opciones o alternativas, cada una de las cuales comportan su vez, unas ciertas consecuencias jurídicas. La norma en tales casos otorga a sus destinatarios la facultad de seleccionar voluntariamente entre las distintas alternativas, asumiendo, obviamente, la totalidad de los efectos jurídicos predeterminados por el propio legislador para la posibilidad escogida.

Esta modalidad legislativa no significa otra cosa, en principio, que el reconocimiento de la libertad de la persona, la cual, mientras opte espontáneamente, sin presiones ni coacción, complementa, mediante el concurso de su voluntad, la definición de los supuestos que en el caso particular habrán de reflejarse en las consecuencias legales previstas.

En ese orden de ideas, el tipo de normas que contempla opciones no resulta en sí mismo contrario a la Constitución. Más bien la desarrolla, ampliando las posibilidades de elección y estimulando el ejercicio de la libertad, al abstenerse de imponer de una manera absoluta un solo comportamiento.

Y, a no ser que los extremos propuestos por el legislador como alternativas impliquen de suyo, individualmente o en conjunto, una transgresión de principios o mandatos de la Constitución, abriendo posibilidades o efectos inconstitucionales (ver, por ejemplo, la Sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992. Ms. Ps.: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, por la cual se declaré inexequible el Decreto 1660 de 1991), el sólo concepto de opción no desconoce la Carta.

La diversidad que pueda darse entre las varias alternativas puestas por el legislador a consideración de los destinatarios de la norma llamados a optar no constituye tampoco un factor de contradicción con los preceptos constitucionales y, en particular, no representa un elemento de desigualdad. Obsérvese que los supuestos en que se fundan las distintas consecuencias jurídicas son, por definición, diferentes, ya que se dan, en esa clase de normas, varios caminos susceptibles de ser escogidos, en libertad, por las personas. Cada, una de éstas, al efectuar la selección, fija ella misma los supuestos de los cuales parte su caso y se hace cargo de las consecuencias de su decisión, que son los propios del supuesto escogido.

Mal puede admitirse, entonces, que se rompa la igualdad por ser distintos los efectos de las alternativas, comparados entre si.

Es lógico que los destinatarios de la norma deben conocer a cabalidad los efectos que comporta cada una de las posibilidades materia de la opción. Y es evidente que, cuando se trata de consecuencias que para las distintas alternativas, ya están contempladas en la ley -tal es el caso presente-, ella se presume conocida por todos, de lo cual resulta que quien adopte su decisión no obra ignorando lo que habrá de significarle". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-130 del 1 de abril de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Pues bien, el legislador puede también disponer -y es lógico que lo haga- que quien, haciendo uso de su opción, se acoge a un régimen prestacional distinto de aquél que por regla general le correspondería, se someta de manera total a las consecuencias de su selección y que, por lo mismo, no pretenda quedarse con los beneficios de uno y otro sistema, pues ello, además de propiciar desigualdades, rompería el equilibrio de la normatividad laboral.

Y, por supuesto, también el legislador puede introducir modificaciones a las reglas establecidas en los distintos regímenes existentes, siempre que no desconozca derechos ya consolidados en cabeza de personas en concreto.

En otro aspecto de la cuestión, 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.

Sé 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.

Ahora bien, que de lo dicho en esos decretos pueda resultar la tácita derogación de la excepción que contempla el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, a la cual remite el precepto demandado, no es posible, justamente por la Jerarquía de tales actos. Y, por supuesto, eso significa que no ha sido desmontada la excepción legal, como lo pregonó la demanda.

La Corte no encuentra que las expresiones acusadas pugnen con el artículo 13 ni con otro de la Constitución. Se declarará su exequibilidad.

DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declaránse EXEQUIBLES las palabras "...con la excepción allí consagrada...", del artículo 1 de la Ley 332 de 1996.

Fecha y hora de creación: 2026-01-15 03:22:29