



Concepto 1532 de 2003 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RÉGIMEN PRESTACIONAL - Diputados. Marco legal / DIPUTADOS - Régimen prestacional. Marco legal / RÉGIMEN PENSIONAL - Diputados

La legislación citada equipara el régimen prestacional de los diputados al previsto para los servidores públicos y para los congresistas, esto es, la ley 6a. de 1945 que reconoce como prestaciones las de: auxilio de cesantía, pensión de jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, y gastos de entierro. La Constitución de 1991 ordenó, en el artículo 299, que los diputados "tendrán derecho a honorarios por sus asistencias a las sesiones correspondientes" con las limitaciones que para tal fin establezca la ley. Sin embargo, el legislador no reglamentó lo concerniente a los honorarios, y en cuanto al régimen prestacional, la Sala de Consulta consideró que al no haber sido éste derogado por el constituyente del 91, ni declarado inexistente por la jurisdicción competente conservaba su vigencia, y así lo manifestó en los conceptos 444 de 1992, 695 de 1995 y 1166 de 1998. En conclusión y hasta tanto el legislador se pronuncie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Nacional y la ley que lo desarrolle, el régimen prestacional de los diputados es el establecido en la ley 6a. de 1945 y demás normas que la adicionen o la reformen –por remisión del artículo 56 del decreto 1222 de 1986- en lo que se refiere al auxilio de cesantía, pues el régimen pensional y asistencial está comprendido en la ley 100 de 1993 que regula la seguridad social. En materia pensional mantienen vigencia las disposiciones anteriores, en virtud del régimen de transición si a ello hubiere lugar. Lo anterior, por cuanto las normas citadas no resultan contrarias a la Constitución y no han sido derogadas ni declaradas inexistentes.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio 1081 de 7 de noviembre de 2003.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil tres (2.003).

Radicación número: 1532

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: Diputados. Prestaciones sociales.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, por solicitud del Gobernador del Departamento del Tolima, consulta a la Sala acerca de la viabilidad del pago de prestaciones sociales a los diputados, con ocasión de la expedición de la ley 617 del 2000. Al respecto pregunta:

"1. ¿Teniendo en cuenta que la ley 617 de 2000 regula la remuneración de los diputados, obviando su régimen prestacional, en aplicación del parágrafo 1 del artículo 29 de la referida disposición, se podría deducir que dichos servidores públicos no tienen derecho al pago de prestaciones sociales?"

"2. ¿En el evento de que los diputados tengan derecho al pago de prestaciones sociales, se aplicaría la normatividad señalada en la ley 6a. de 1945 y en el Código de Régimen Departamental tal como se afirma en el concepto 1234 del 3 de febrero de 2000, proferido por esa H. Corporación?"

CONSIDERACIONES

El decreto 2767 del 1945 previó que, con las excepciones en él contenidas, los empleados y obreros de un departamento, intendencia, comisaría o municipio, tienen derecho a la totalidad de las prestaciones establecidas en los artículos 17 de ley 6a. de 1945¹ y 11 del decreto 1660 del mismo año para los empleados y obreros de la Nación.

La ley 6^a de 1945 fue expedida, en principio, para regular el régimen prestacional de servidores públicos del orden nacional. El artículo 22 de esta ley dispuso que "El Gobierno, teniendo en cuenta la condición económica de los respectivos Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios, señalará por medio de decretos las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes."

Fue así como se dictó el decreto 2767 de 1945, que en su artículo 1º. Precisó que los empleados de los referidos órdenes tendrían derecho a la

totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la ley 6^a de 1945.

La ley 48 de 1962 y el decreto 1723 de 1964 disponían:

"ARTÍCULO 7. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen". (ley 48 de 1962).

"ARTÍCULO 6. Los Diputados a las Asambleas Departamentales, tendrán derecho a las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945, y demás disposiciones que la adicionen o reformen, en las mismas condiciones señaladas para los miembros del Congreso en el presente decreto. El seguro por muerte de los Diputados se reconocerá y liquidará como el de los trabajadores oficiales". (Decreto 1723 de 1964).

Con la reforma de 1968 la ley 6^a de 1945 dejó de tener aplicabilidad para los servidores públicos del orden nacional y, por tanto, su aplicación quedó restringida a los empleados del orden territorial.

La ley 5a. de 1969 estableció, para efectos del artículo 29 de la ley 6a. de 1945, que a los períodos de tiempo en que se hayan devengado asignaciones por servicios prestados a la Nación, en ejercicio de cargos como el de Diputado a la Asamblea se acumularán los lapsos de servicio oficial o semioficial (art. 3o.), y que los miembros de dichas corporaciones "gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945" (art. 4o.).

La ley 20 de 1977, señaló:

"ARTÍCULO 2. Las prestaciones sociales de los Diputados continuarán rigiéndose por las disposiciones que regulan la materia"

El artículo 56 del decreto ley 222 de 1986, prescribía:

"ARTÍCULO 56. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o la reformen.

(. . .)".

La legislación citada equipara el régimen prestacional de los diputados al previsto para los servidores públicos y para los congresistas, esto es, la ley 6a. de 1945 que reconoce como prestaciones las de : auxilio de cesantía, pensión de jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, y gastos de entierro.

La Constitución de 1991 ordenó, en el artículo 299, que los diputados "tendrán derecho a honorarios por sus asistencia a las sesiones correspondientes" con las limitaciones que para tal fin establezca la ley. Sin embargo, el legislador no reglamentó lo concerniente a los honorarios, y en cuanto al régimen prestacional, la Sala de Consulta consideró que al no haber sido éste derogado por el constituyente del 91, ni declarado inexistente por la jurisdicción competente conservaba su vigencia, y así lo manifestó en los conceptos 444 de 1992, 695 de 1995 y 1166 de 1998; en este último se dijo:

"El régimen prestacional de los diputados es el contenido en la ley 6a. de 1945 y las disposiciones posteriores que la han adicionado y reformado, tales como las leyes 48 de 1962, 77 de 1965, 4a. de 1966 y 5a. de 1969, por cuanto aún no se ha expedido la normatividad legal para regular el régimen de prestaciones y seguridad social de los diputados, en desarrollo del artículo 299 de la Constitución. Los mecanismos para su liquidación y pago son los contemplados en aquellas normas".

Es de anotar que la Carta de 1991 facultó al Congreso para que, mediante ley marco, dictara las normas y señalara los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la fuerza pública (art. 150, núm. 19, letra e). En tal virtud el legislador expidió la ley 4a. de 1992, por medio de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de, entre otros, los miembros del Congreso Nacional, de conformidad con los criterios y objetivos en ella contenidos. Esta norma tuvo desarrollo mediante el decreto 801 de 1992, por el que se establecen para los Congresistas las primas de localización y vivienda, transporte y salud. Este decreto fue modificado, en lo que hace a la prima de transporte, por el decreto 1921 de 1998.

En consecuencia, la legislación proferida con fundamento en el artículo 150 -núm. 19 letra e)- superior, modificó el régimen prestacional de los miembros del Congreso y por tanto se perdió la equivalencia que existía al respecto con el régimen de los diputados.

Posteriormente, el referido artículo 299 de la Constitución fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 1996, que en relación con el tema de estudio dijo:

"Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley" (Inciso cuarto).

El Acto Legislativo 1 de 1996 defirió en el legislador la facultad de fijar la remuneración de los diputados, así como el régimen prestacional y de seguridad social. Este mandato fue desarrollado parcialmente por la ley 617 del 2000, en cuanto señaló la remuneración de los diputados de conformidad con una tabla estandarizada según la categoría de los departamentos (art. 29); no obstante para nada se refirió al régimen prestacional de aquellos.

La ley 617 del 2000 previó, igualmente:

"PARÁGRAFO 1. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la ley 4a. de 1992" (art. 29).

Si bien puede pensarse que esta norma tiende a limitar la asignación de prestaciones sociales a los diputados, ello pierde razón por el hecho de que dichas prestaciones tienen fundamento constitucional (art. 229), que no puede ser modificado por ley. Por tanto, este postulado ha de entenderse en el sentido de que lo que busca es impedir que los diputados perciban, por concepto de remuneración, asignaciones diferentes a la única y global consagrada por el legislador en el artículo 28 de la ley 617.

Respecto del régimen de seguridad social, la ley analizada dispuso que los diputados estarán amparados por el régimen previsto para tal fin en la ley 100 de 1993 y sus normas complementarias (art. 29 parág. 2o.).

En efecto, la condición de servidores públicos atribuida a los diputados por la Constitución los convierte en afiliados forzados a los sistemas General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud, al tenor de los artículos 15 y 157 de la ley 100, que prescriben:

"ARTÍCULO 15. AFILIADOS. <Artículo modificado por el artículo 3202 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. . .".

"ARTÍCULO 157. TIPOS DE PARTICIPANTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. <Artículo condicionalmente EXEQUIBLE> A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley". (Subrayas de la Sala).

En lo atinente al régimen prestacional de los congresistas, con base en las facultades otorgadas en la ley 4a. de 1992 -art. 17- se expedieron los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, que fijan el régimen especial de pensiones y restringen su campo de aplicación a quienes ostenten tal condición².

En conclusión y hasta tanto el legislador se pronuncie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Nacional y la ley que lo desarrolle, el régimen prestacional de los diputados es el establecido en la ley 6a. de 1945 y demás normas que la adicionen o la reformen³ -por remisión del artículo 56 del decreto 1222 de 1986- en lo que se refiere al auxilio de cesantía, pues el régimen pensional y asistencial está comprendido en la ley 100 de 1993 que regula la seguridad social. En materia pensional mantienen vigencia las disposiciones anteriores, en virtud del régimen de transición si a ello hubiere lugar. Lo anterior, por cuanto las normas citadas no resultan contrarias a la Constitución y no han sido derogadas ni declaradas inexequibles.

Acerca del régimen pensional de los diputados, la Sala en concepto 1234 del 3 de febrero del 2000, precisó:

"En materia de prestaciones sociales es necesario precisar que la ley 100 de 1993 es ley derogatoria de los regímenes generales y especiales de pensiones, razón por la cual la ley 6a. de 1945, sólo es aplicable a los diputados en los términos del régimen de transición o sea del artículo 36 de la ley. Asimismo, la ley 6a. de 1945 en materia de cesantías del orden territorial fue modificada por las leyes 344 de 1996 y 362 de 1997, por tanto, la ley 6a. de 1945 y las demás disposiciones que la modificaron y complementaron, rigen exclusivamente para quienes tengan situaciones consolidadas con anterioridad a la vigencia de las leyes 100 y 344 respectivamente".

El decreto 1919 del 27 de agosto del 2002 fue expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades otorgadas por los artículos 150, numeral 19 letras e) y f) de la Constitución y 12 de la ley 4a. de 1992. Si bien en su artículo 1o. se refiere a las Asambleas Departamentales como objeto de su aplicación, cabe señalar que las prestaciones en él dispuestas rigen únicamente para los empleados públicos y trabajadores oficiales de tales corporaciones. Es decir, se exceptúan los Diputados, cuya remuneración y régimen prestacional y de seguridad social, por expresa disposición del artículo 299 de la Carta Política, corresponde fijarlo al legislador.

Sin embargo, el decreto 1919, al precisar que el régimen prestacional de los empleados territoriales es el mismo de los nacionales, restringió mucho más el campo de aplicación de la ley 6a. de 1945.

Al determinar la Constitución Política -art. 299- que el régimen de prestaciones de los diputados será fijado por la ley, es evidente que le dio una regulación distinta al de los demás servidores públicos, pues, en tanto el régimen prestacional de éstos es fijado de manera concurrente por el

congreso y el ejecutivo -art. 150. 19 e)- el régimen de aquéllos es solamente definido por el legislador.

De esta manera, el régimen de prestaciones de los diputados sigue rigiéndose por la ley 6^a de 1945, pues no se ha proferido otra ley en este sentido.

Finalmente, la Sala reitera al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la imperiosa necesidad de expedir la ley que fije el régimen prestacional de los diputados, con el fin de llenar el vacío normativo existente al respecto y evitar así que el mismo sea suplido por el principio de remisión a otras normas, como la ley 6a.de 1945.

SE RESPONDE:

1. y 2. El parágrafo 1o. del artículo 29 de la ley 617 del 2000 pretende evitar que los diputados perciban, por concepto de remuneración, asignaciones diferentes a la única y global consagrada en el artículo 28 ibídem, sin que por ello haya de entenderse que la norma impida el pago de las prestaciones sociales a que tienen derecho, que por remisión del artículo 56 del decreto 1222 de 1986 son las previstas en la ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que las adicionan o reforman, y en la ley 100 de 1993, tal como se expuso en la parte considerativa de la consulta.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI GUSTAVO APONTE SANTOS

Presidente de la Sala

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ LEY 6a. DE 1945, “ARTÍCULO 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a). Auxilio de cesantía... b). Pensión vitalicia... c) Pensión de invalidez... d) Seguro por muerte... e) Auxilio por enfermedad... f) Asistencia médica... g) Los gastos indispensables del entierro...”.

² DECRETO 1359 DE 1993, “Artículo 1o. AMBITO DE APLICACION. El presente Decreto establece integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4^a de 1992 tuvieran la calidad de Senador o Representante a la Cámara”.

³ La ley 344 de 1996 modificó el régimen de cesantías, a partir de la fecha de su publicación.

Fecha y hora de creación: 2025-12-22 21:38:47