COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/197/98

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/197/98
Expediente	—
Fecha	1993-12-23
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr JOSE GREGORIO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Ley Interpretativa
- Pension De Empleados Publicos Del Orden Territorial
- /Objecion Presidencial
- Objecion Presidencial
- /Servidor Publico De Entidades Territoriales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Decláranse FUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas por motivos de inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 del proyecto de ley 48/97 Senado y 151-190/96 Cámara "Mediante la cual se aclaran los artículos 146 de la Ley 100 de 1993 y 1 de la Ley 332 de 1996", precepto que, por tanto, se declara INEXEQUIBLE . Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.…

Texto completo

C-197-98 Sentencia C-197/98 Sentencia C-197/98 INICIATIVA LEGISLATIVA PARA GASTO PUBLICO A la luz de las actuales normas constitucionales, los congresistas gozan de facultad suficiente para presentar proyectos de ley que supongan gasto público, en el entendido de que la etapa de expedición de la ley que ordena el gasto no se confunde con la de aprobación del presupuesto anual de rentas y ley de apropiaciones. Este último sí debe tener origen en el Gobierno y ser presentado al Congreso dentro de los primeros días de cada legislatura. Y el gasto previamente ordenado, para poderse ejecutar, requiere ser incluido en el respectivo presupuesto, según lo ordenado en el inciso segundo del artículo 345 de la Carta.

LEY INTERPRETATIVA -Contenido La interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad.

LEY INTERPRETATIVA -No puede crear ley nueva El Congreso no puede, so pretexto de interpretar una ley anterior, crear otra nueva y diferente, pues si de la esencia de la norma interpretativa es su incorporación a la interpretada para conformar con ella una sola y única regla de derecho cuyo entendimiento se unifica cuando con autoridad el legislador

fija su alcance, se reputa haber regido siempre en los mismos términos y con igual significado al definido en la disposición interpretativa. Y, por supuesto, si de lo que se trata en verdad es de impartir un mandato que en su fondo -con independencia del título que se le asigne- es distinto del que venía rigiendo, tendría un carácter retroactivo y modificaría, en contra de la Constitución, situaciones jurídicas que ya se habían consolidado a la luz de la normatividad precedente.

En vez de interpretar la norma de transición, se plasma un mandato nuevo que ni ella ni otra norma jurídica del sistema de seguridad social habían establecido.

PENSION DE EMPLEADOS PUBLICOS DEL ORDEN TERRITORIAL -Regulación por iniciativa gubernativa /OBJECION PRESIDENCIAL -Procedencia Se quiso regular la materia de pensiones -que es de índole prestacional- para el caso de los servidores públicos de los niveles territoriales. Y ello, como lo ha repetido la Corte, es propio de una ley "marco" que el Ejecutivo debe desarrollar (art. 150, numeral 19, literales d) y e), de la Constitución). El proyecto de ley correspondiente requería iniciativa exclusiva del Gobierno, por tratarse de una ley marco, según lo dispone el artículo 154 de la Constitución.

Como tal iniciativa provino de miembros del Congreso, según lo probado, y el Ejecutivo no sólo no presentó el proyecto sino que se abstuvo de coadyuvarlo y, más aún, lo ha objetado, está clara la existencia del vicio de inconstitucionalidad, que la Corte habrá de declarar.

Referencia: Expediente OP-023 Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 del proyecto de ley número 48/97 Senado, 151-190/96 Cámara de Representantes, "Mediante la cual se aclaran los artículos 146 de la Ley 100 de 1993 y 1 de la Ley 332 de 1996".

Magistrados Ponentes: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO y Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES El Presidente del Senado de la República envió a la Corte Constitucional el expediente relativo al trámite del proyecto de ley número 48/97 Senado, 151-190/96 Cámara de Representantes, "Mediante la cual se aclaran los artículos 146 de la Ley 100 de 1993 y 1 de la Ley 332 de 1996", objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, a cuyo respecto las cámaras legislativas han insistido, de donde resulta que deba esta Corporación dirimir el conflicto.

Se recibió igualmente el concepto emitido por el Procurador General acerca de los puntos constitucionales materia de este debate. La Corte Constitucional, una vez cumplidos los requisitos señalados en el Decreto 2067 de 1991, procede a adoptar decisión de fondo en el asunto planteado, para lo cual goza de competencia en los términos de los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución Política.

II. TEXTO El proyecto de ley objeto de examen dice: "LEY No. "mediante la cual se aclaran los artículos 146 de la Ley 100 de 1993 y 1 de la Ley 332 de 1996"

EL CONGRESO DE COLOMBIA Decreta: ARTICULO 1 . Se le agrega el siguiente parágrafo al artículo 146 de la Ley 100 de 1993. PARAGRAFO UNICO .- En concordancia con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aclárase que las condiciones consagradas en las disposiciones territoriales referentes a edad, tiempo y monto, continuarán siendo aplicables a los servidores públicos que al momento de entrar a regir el sistema de seguridad social en pensiones se encontraba en el régimen de transición que consagra la norma mencionada.

En los demás aspectos, dichas normas han perdido toda vigencia a partir del 23 de diciembre de 1993". III. LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES El Presidente de la República, haciendo uso de la facultad que contemplan los artículos 166, 167 y 200, numeral 1, de la Constitución Política, se abstuvo de sancionar el proyecto de ley en referencia,

que le había sido enviado por el Congreso para su sanción, y lo objetó parcialmente por los siguientes motivos, que a su juicio configuran la inconstitucionalidad total de lo aprobado:

1. Considera el Presidente que el artículo 1 del proyecto de ley vulnera el artículo 151 de la Constitución, que expresamente sujeta la actividad legislativa a las leyes orgánicas que expida el Congreso.

El Ministerio de Hacienda no ha otorgado el aval necesario para el trámite de esta clase de proyectos de ley, con clara incidencia en el presupuesto de funcionamiento de la Nación, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 39 y 40 del Decreto 111 de 1996, por medio del cual se cumplen las normas orgánicas del presupuesto.

2. Ante las restricciones fiscales de las entidades territoriales, no es procedente que se les aumenten las cargas a través de un proyecto de ley como el que nos ocupa, pues en tal evento, la Nación (en desarrollo del principio de universalidad que rige al sistema en materia de manejo de pensiones), tendría que asumir el pago de las obligaciones que estos entes no estarían en condiciones de pagar.

3. El artículo 1 del proyecto viola el 13 de la Constitución (derecho a la igualdad): las situaciones jurídicas definidas con anterioridad a la Ley 100 de 1993, con base en las disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales, continúan vigentes (art. 146 de la Ley 100 de 1993);

tienen derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones quienes con anterioridad a la vigencia del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 cumplan los requisitos exigidos por dichas normas.

"De esta manera -dice el Presidente-, el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 sólo cobija las situaciones jurídicas definidas al amparo de las normas anteriores a la fecha de su entrada en vigencia, esto es, la sanción de la Ley. Las personas que no se encontraban en una situación jurídica concreta, porque no habían cumplido los requisitos previstos por las normas anteriores, no tienen derecho al tratamiento previsto por el artículo 146 de la Ley".

Añade el Jefe del Estado que, como el objeto del artículo 146 en mención es regular la transición entre normas legales, es claro que la norma hace referencia al régimen legal anterior al cual se encontraban afiliados sus destinatarios al entrar en vigencia el Sistema.

"Por consiguiente -concluye- dichas normas territoriales mencionadas no pueden continuar rigiendo, toda vez que el artículo 146 sólo cobija situaciones jurídicas concretas al momento de entrar a regir la ley y en razón a que el régimen de transición no las incluye".

Y termina diciendo: "Si las situaciones extralegales no se encuentran contenidas en los artículos 146 o en el 36 de la Ley 100 de 1993, el parágrafo agregado revive unas disposiciones que dejaron de producir efectos a partir de la entrada en vigencia de la referida Ley, disposiciones que por consagrar privilegios en favor de un sector de los servidores públicos sin el debido fundamento de racionalidad y proporcionalidad constituye ostensible vulneración del principio constitucional de la igualdad de las personas ante la ley".

3. Para el Presidente de la República, el artículo 1 del proyecto de ley no es realmente aclaratorio, si se tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 (tal como quedó el texto después de la Sentencia C-410 de 1997, por medio de la cual se declaró inexequible la expresión "dentro de los dos años siguientes", toda vez que ésta quebrantaba el ordenamiento superior porque equiparaba una mera expectativa a un derecho adquirido) y lo dispuesto por el artículo 36 de la misma ley que rige el régimen de transición".

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO Las cámaras legislativas hicieron suyos los argumentos que expusieron en sendos conceptos los senadores Mauricio Zuluaga Ruiz y Pedro Jiménez Salazar y los representantes Manuel Ramiro Velásquez, William Vélez Mesa y Armando Molina, e insistieron en la constitucionalidad del proyecto parcialmente objetado.

Tales criterios pueden resumirse así: 1. La disposición objetada hace parte de una ley interpretativa, cuya finalidad no es otra que dar claridad a los artículos 146 y 36 de la Ley 100 de 1993 en cuanto al alcance y ámbito personal de aplicación de las normas sobre régimen de transición. La Ley aclarada en este caso determina las condiciones bajo las cuales nace el derecho a la pensión de vejez y el monto de dicha pensión. Desde luego, se trata de las pensiones de los servidores de las entidades territoriales, lo cual implica que el proyecto tendrá alguna repercusión -positiva o negativa, aún no se sabe- en los gastos de aquellas entidades territoriales -no todas- que tenían regímenes pensionales autónomos y diferentes a las leyes generales que regían la materia.

2. Como lo ha expresado la Corte Constitucional, a partir de la vigencia de la Carta Política de 1991, los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público.

3. La doctrina de la Corte Constitucional ha sostenido que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender los gastos decretados.

De lo anterior se infiere que el proyecto en cuestión no tiene el contenido de aquellos que, según el artículo 154 de la Carta, sólo pueden ser presentados por el Ejecutivo al Congreso; dicho proyecto no se encamina a incluir una partida en el presupuesto de gastos de la Nación sino a interpretar el alcance de una norma sobre pensiones de jubilación a cargo de ciertos departamentos y municipios de Colombia.

4. El proyecto objetado, en cuanto implica modificación de las erogaciones de las entidades territoriales, no produce directamente la más mínima alteración en las obligaciones de funcionamiento o de inversión a cargo de la Nación. Ni siquiera crea gastos que haya de asumir necesariamente la Nación. No existe imperativo derivado de la Constitución que obligue a ésta a asumir las cargas pensionales de tales entidades.

5. No es aceptable el argumento del Presidente de la República en el sentido de que el proyecto de ley viola la Ley Orgánica del Presupuesto.

El artículo 39 del Decreto 111 de 1996 prevé en su inciso 2 que "los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo en forma conjunta".

Con una interpretación conforme a la Constitución, la expresión "proyectos de ley" en esta norma legal sólo puede significar: "proposiciones de inclusión de gastos o partidas en el presupuesto nacional". Obsérvese, además, que se trata de una disposición contenida en la Ley Orgánica relativa al presupuesto (su preparación, aprobación y ejecución); y que se trata de precepto incluido en el Capítulo correspondiente al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Por lo tanto, mal puede extenderse su aplicación a ámbitos distintos a la elaboración del presupuesto anual.

6. En cuanto al cargo de violación del derecho a la igualdad, el documento del Congreso afirma: "...existe una finalidad constitucionalmente relevante para el tratamiento favorable cual es la necesidad de respetar unas expectativas avanzadas de adquirir el derecho a la pensión de vejez a quienes habían laborado un considerable lapso (las dos terceras partes del tiempo total exigido) bajo el régimen pensional territorial y a quienes al momento de entrar en vigencia la nueva ley ya habían superado la mitad de la edad exigida bajo el régimen anterior.

Un orden materialmente justo tiene que dar cuenta no sólo de los derechos adquiridos en sentido formal sino también de las expectativas ya consolidadas conforme a unas reglas de juego que son objeto de un súbito cambio. La misma razón que llevó al legislador a respetar de manera general las expectativas avanzadas de quienes estaban regidos por los sistemas legales y convencionales de pensiones anteriores a la Ley 100, esa misma razón obra en favor de quienes

gozaban de iguales o similares expectativas, aunque surgidas de una fuente normativa autónoma de las entidades territoriales. Así como el haber dejado intactos muchos regímenes legales y convencionales especiales (de los maestros, los miembros de las Fuerzas Militares, de los trabajadores de Ecopetrol, por ejemplo) no es suficiente tacha de tratamiento desigualitario en contra de la Ley 100, tampoco lo puede ser el que hubiera permitido a los servidores de entidades territoriales que ya tenían una expectativa cercana al derecho adquirido, mantener su régimen especial.

(...) Muy contrariamente al planteamiento del ejecutivo, lo que cabe afirmar es que la aclaración que busca introducir el Proyecto objetado es la única interpretación compatible con el imperativo constitucional de igualdad de trato, y, en consecuencia, dicho Proyecto viene a subsanar un aparente vacío legal constitutivo de trato discriminatorio en contra de quienes habiendo cotizado durante más de quince años o teniendo ya más de cuarenta años los varones y treinta y cinco las mujeres, quedarían sin absolutamente ninguna protección o reconocimiento de su expectativa consolidada, por la simple circunstancia de que laboraban en una entidad territorial. No puede catalogarse como igualdad de trato dejar a un grupo de servidores públicos que han laborado ya gran parte de su vida bajo un determinado sistema pensional, en las mismas condiciones de quienes apenas inician su vida de servicio público, y todo ello en el marco de una nueva ley que ha establecido una justa norma de transición para la generalidad de trabajadores del sector público y privado.

Si la interpretación del Gobierno fuera válida, nos encontraríamos frente a la inexplicable e injustificable conclusión de que frente al propósito unificador de la Ley 100, los únicos trabajadores que hoy no gozan del beneficio de un régimen de transición son los servidores de las entidades territoriales. Tal distinción sí que carece de un fundamento razonable, carece de todo fundamento. Acorde con una interpretación igualitaria, cuando el artículo 36 de la Ley 100 utiliza la expresión "régimen anterior al cual se encuentran afiliados", debe incluir todo tipo de sistemas normativos que regulaban la materia, independientemente de su nivel territorial o de la fuente formal de derecho que los contenga (ley, reglamento, convención, ordenanza, acuerdo). Un régimen se define como un sistema normativo autárquico que disciplina integralmente un aspecto de la vida social.

Por ello, una omisión del legislador en aclarar debidamente esta materia equivale a tolerar de manera indolente las aplicaciones discriminatorias de la ley, que ya se han empezado a dar (prueba de ello es la propia interpretación del Gobierno sobre el alcance de los artículos 146 y 36 de la Ley 100)".

7. Por último, señala el Congreso: "De lo dicho, es legítimo deducir que no son aceptables las razones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno y que detrás de lo que se presenta como objeción por inconstitucionalidad lo que en realidad se esconde es un reparo relativo a la conveniencia del Proyecto (en el fondo se trata de una objeción de inconveniencia disfrazada de una tacha de injuridicidad); un reparo que señala los problemas que para algunos fiscos territoriales puede acarrear tal iniciativa, pero que, ni está debidamente justificado en un estudio serio de su real impacto presupuestal, ni por sí mismo, de ser cierto, constituiría una razón de inconstitucionalidad".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Jefe del Ministerio Público pide a la Corte declarar fundadas las objeciones presidenciales formuladas.

Dice al respecto: "1. En primer lugar, es necesario advertir que el Gobierno en sus objeciones plantea una supuesta hipótesis que la norma no consagra, como es que en razón del principio de universalidad pensional y teniendo en cuenta la precariedad de recursos de las entidades territoriales, a la postre corresponderá a la Nación efectuar los pagos de las pensiones que allí se reconoce.

No puede aceptarse que toda alusión, referencia o mención que haga la ley de un gasto que corresponda a los departamentos o los municipios necesariamente implique un gasto del orden nacional, pues admitir lo contrario conduciría a desdibujar la autonomía y fortalecimiento que el Constituyente atribuyó a las Entidades Territoriales. Por lo anterior, no son de recibo tales argumentos para justificar la inconstitucionalidad de la norma objetada.

2. El reparo del Ejecutivo tiene su fundamento constitucional en el artículo 151 de la Carta, cuando afirma que era necesario el aval del Ministro de Hacienda para la presentación del proyecto objetado parcialmente.

El artículo 39 del Decreto 111 de 1993, dispone que los proyectos de ley mediante los cuales se decretan gastos de funcionamiento deben ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Ministro del Ramo en forma conjunta.

En efecto, el proyecto establece un gasto de funcionamiento, por las siguientes razones: El inciso primero del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 consagra la vigencia de las pensiones de jubilación extralegales con base en las disposiciones municipales y departamentales, para las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, en favor de los servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las mismas o sus órganos descentralizados concedidas por las entidades territoriales.

La disposición objetada establece la vigencia de las mismas prestaciones extralegales para los servidores públicos que al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, se encontraban en el régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley de Seguridad Social Integral.

Como consecuencia de lo anterior, se crean nuevos gastos de funcionamiento en la medida que se establecen erogaciones destinadas a cubrir los emolumentos correspondientes a las prestaciones extralegales de los servidores públicos en régimen de transición, las cuales no están contempladas en el artículo 36 referido.

De otra parte, la norma no hace cosa distinta de revivir el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, que fue retirado del ordenamiento jurídico por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-410 de 1997, por vulnerar el artículo 13 de la Carta".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Necesaria iniciativa del Gobierno. Exigencias constitucionales de las leyes interpretativas Estima la Corte que las objeciones presidenciales están llamadas a prosperar, pero únicamente en lo que respecta a la iniciativa para presentar el proyecto de ley, que según la Constitución Política corresponde al Ejecutivo y no a los miembros de las cámaras.

Ese vicio, sin embargo, no se encuentra vinculado con el argumento del Presidente de la República acerca de una supuesta reserva de la iniciativa al Gobierno cuando se trata de dictar leyes que ocasionen gasto público.

Por una parte, la Corte reitera que, a la luz de las actuales normas constitucionales, los congresistas gozan de facultad suficiente para presentar proyectos de ley que supongan gasto público, en el entendido de que la etapa de expedición de la ley que ordena el gasto no se confunde con la de aprobación del presupuesto anual de rentas y ley de apropiaciones. Este último sí debe tener origen en el Gobierno (art. 154 C.P.) y ser presentado al Congreso dentro de los primeros días de cada legislatura (art. 346 C.P.). Y el gasto previamente ordenado, para poderse ejecutar, requiere ser incluido en el respectivo presupuesto, según lo ordenado en el inciso segundo del artículo 345 de la Carta.

Por otro lado, es claro que la norma objetada en este caso no contempla un gasto en cabeza de la Nación; no es ese su objeto básico ni su propósito. Lo que se busca mediante ella no es otra cosa que hacer valer hacia el futuro los requisitos especiales que en el pasado hubiesen previsto las entidades territoriales para que sus servidores tuvieran derecho a pensiones, en los aspectos de edad, tiempo y monto, como expresamente lo dice el alegato del Congreso al insistir en el proyecto de ley aprobado.

Advierte la Corte que, tratándose de los pasivos pensionales de los servidores públicos de las entidades territoriales, el artículo 267 de la Ley 100 de 1993 establece:

" Artículo 267. Estimación del Pasivo Pensional y reaforo de rentas. El Gobierno Nacional calculará antes del 31de diciembre de 1994 el pasivo pensional con relación a sus servidores públicos y el de las entidades territoriales con sus

respectivos servidores, causada a 31 de diciembre de 1993.

El costo para calcular dichos pasivos lo absorberá la Nación, para lo cual el Gobierno Nacional está autorizado para efectuar las adiciones y traslados requeridos en el Presupuesto General de la Nación...".

A la luz de esa norma, mal podría tener lugar aclaración alguna por parte de la disposición objetada, pues como resulta de aquélla, la situación relacionada con el pasivo pensional de servidores de las entidades territoriales, cuyos derechos estaban consolidados cuando entró a regir la Ley 100 de 1993, estaba resuelta por el legislador.

De ello se desprende que la norma aprobada no supone un gasto nuevo para la Nación en cuanto a esos pasivos, aunque sí una reformulación de requisitos para obtener pensión por parte de quienes todavía no tienen definida su situación al respecto.

Así las cosas, para esta Corporación el problema constitucional del proyecto no reside en el hecho de que pueda dar lugar a gasto público, ni tampoco en una posible ruptura del principio de igualdad, ya que de su texto no se infiere un trato discriminatorio entre personas que se encuentren en idénticas circunstancias.

Acontece que se trata de una norma sustancialmente nueva y no de una interpretativa -como lo pretende el Congreso-, a tal punto que con base en ella resultan revividas disposiciones de los órdenes departamental y municipal que habían dejado de regir al expedirse la Ley 100 de 1993 y que a partir de la Constitución de 1991 no podían ni pueden ya dictar ni asambleas ni concejos por expresa prohibición de su artículo 150, numeral 19. Esta norma, en lo referente a prestaciones sociales de los servidores públicos -y la pensión de la que se trata lo es- dispuso de manera perentoria que las facultades para su regulación son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y que ellas no podrán arrogárselas.

La Corte ya ha señalado cuál debe ser el contenido de una ley interpretativa por vía de autoridad (art. 150, numeral 1, C.P.) para que no viole la Constitución:

"...aunque la atribución de interpretar las leyes no puede confundirse con ninguna de las funciones que se ejercen por medio de las disposiciones interpretadas, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con ésta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador.

Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad -que es manifestación de la función legislativa- el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido.

Si ello es así, la ley interpretativa -como también acontece con la que reforma, adiciona o deroga- está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada:

iniciativa , mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate. (Subraya la Corte). En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993).

De modo que el Congreso no puede, so pretexto de interpretar una ley anterior, crear otra nueva y diferente, pues si de la esencia de la norma interpretativa es su incorporación a la interpretada para conformar con ella una sola y única regla de derecho cuyo entendimiento se unifica cuando con autoridad el legislador fija su alcance, se reputa haber regido siempre en los mismos términos y con igual significado al definido en la disposición interpretativa. Y, por supuesto, si de lo que se trata en verdad es de impartir un mandato que en su fondo -con independencia del título que se le asigne- es distinto

del que venía rigiendo, tendría un carácter retroactivo y modificaría, en contra de la Constitución, situaciones jurídicas que ya se habían consolidado a la luz de la normatividad precedente.

En el caso bajo examen resulta evidente que, si las disposiciones de las entidades territoriales anteriores a la Ley 100 de 1993 dejaron de existir desde la vigencia de ésta hacia el futuro -sin perjuicio de los derechos adquiridos consolidados a su amparo y bajo su vigencia- y si, por otra parte, no podían ser restablecidas por asambleas y concejos por expresa prohibición constitucional, estatuir que "continuarán siendo aplicables a los servidores públicos que al momento de entrar a regir el sistema de seguridad social en pensiones se encontraban en el régimen de transición (art. 36 de la Ley 100 de 1993)...", implica ni más ni menos que la introducción de un precepto, antes no contemplado en la legislación, que trae de nuevo a la vida jurídica las normas que se entendían derogadas. Así, en vez de interpretar la norma de transición, se plasma un mandato nuevo que ni ella (art. 36 de la Ley 100 de 1993) ni otra norma jurídica del sistema de seguridad social habían establecido.

Ahora bien, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 definió con claridad quiénes se hallaban en el régimen de transición en materia de pensiones cuando ella principió a regir:

" Artículo 36. Régimen de Transición . La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.

Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley . (Subraya la Corte).

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falte para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Indice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE. Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciere falta fuere igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente Ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos.

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente Ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes, al momento en que cumplieron tales requisitos.

Parágrafo. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las Cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio".

Por su parte, el artículo 146 Ibídem señaló, en relación con los servidores públicos de las entidades territoriales: " Artículo 146. Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales o departamentales.

Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley , con base en disposiciones Municipales o Departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes .

También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, quienes con anterioridad a la vigencia de este artículo, hayan cumplido o cumplan dentro de los dos años siguientes los requisitos exigidos en dichas normas.

Lo dispuesto en la presente Ley no afecta ni modifica la situación de las personas a que se refiere este artículo. Las disposiciones de este artículo regirán desde la fecha de la sanción de la presente Ley ". (Subraya la Corte).

Y no puede olvidarse que esta Corte (Sentencia C-410 del 28 de agosto de 1997. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara) declaró inexequibles las expresiones "dentro de los dos años siguientes", que hacían parte del inciso segundo de dicha norma, de lo cual resulta que el campo de aplicación de los requisitos para acceder a la pensión quedó íntegramente definido por la Ley, incluidas las personas que se hallaban en el régimen de transición, sin lugar a hacerles extensivas las reglas anteriores de origen territorial, a no ser en los casos en los cuales se trataba de situaciones jurídicas ya definidas con anterioridad a la vigencia de aquélla. Son tales normas, proferidas antes por las entidades territoriales, las que ahora el Congreso, anunciando que interpreta los transcritos mandatos legales, incorpora a las situaciones jurídicas correspondientes aun no definidas, con evidentes efectos modificatorios en ellas.

Claro está, aparece de bulto que se quiso regular la materia de pensiones -que es de índole prestacional- para el caso de los servidores públicos de los niveles territoriales. Y ello, como lo ha repetido la Corte, es propio de una ley "marco" que el Ejecutivo debe desarrollar (art. 150, numeral 19, literales d) y e), de la Constitución). Sobre el particular, puede consultarse la Sentencia C-196 de esta misma fecha.

Dedúcese de lo dicho que el proyecto de ley correspondiente requería iniciativa exclusiva del Gobierno, por tratarse de una ley marco, según lo dispone el artículo 154 de la Constitución.

Como tal iniciativa provino de miembros del Congreso, según lo probado, y el Ejecutivo no sólo no presentó el proyecto sino que se abstuvo de coadyuvarlo y, más aún, lo ha objetado, está clara la existencia del vicio de inconstitucionalidad, que la Corte habrá de declarar.

DECISION Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Decláranse FUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas por motivos de inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 del proyecto de ley 48/97 Senado y 151-190/96 Cámara "Mediante la cual se aclaran los artículos 146 de la Ley 100 de 1993 y 1 de la Ley 332 de 1996", precepto que, por tanto, se declara INEXEQUIBLE .

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

VLADIMIRO NARANJO MESA Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO CARMENZA ISAZA DE GOMEZ Magistrado Magistrada ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ Magistrado Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General Salvamento de voto a la Sentencia C-197/98 OBJECION PRESIDENCIAL -Improcedencia /SERVIDOR PUBLICO DE ENTIDADES TERRITORIALES -Régimen jubilatorio de transición (Salvamento de voto) La norma objetada no es una norma nueva, pues no crea una nueva prestación; tampoco es una norma interpretativa, en sentido estricto, sólo busca que con base en el art. 36 de la ley 100/93 se aplique el régimen de transición en pensiones en forma igualitaria para todos los empleados y trabajadores, incluyendo a aquéllos a que alude el art. 146 de la misma ley. En tal virtud, es indiscutible que el Congreso si disponía de iniciativa para crearla.

Referencia: Expediente OP-023 Objeciones Presidenciales al proyecto de ley 48/97 Senado y 151-190/96 Cámara, "mediante la cual se aclara los arts. 146 de la ley 100 de 1993 y 1o. de la ley 332 de 1996".

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Con el respeto debido por la decisión mayoritaria, adoptada por la Sala Plena de la Corporación en el asunto de la referencia, procedemos a exponer las razones de nuestro salvamento de voto parcial a dicha decisión, en los siguientes términos:

1. La mayoría resolvió declarar fundadas las objeciones presidenciales formuladas por el Gobierno, por motivos de constitucionalidad, en relación con el art. 1 del proyecto de ley 48/97 Senado y 151-190/96 Cámara mediante la cual se aclaran los arts. 146 de la Ley 100/93 y 1 de Ley 332 de 1996.

2. La anterior decisión tuvo su fundamento en la circunstancia de que si bien la norma objetada no contemplaba un gasto en cabeza de la Nación, lo que ella buscaba era “hacer valer hacia el futuro los requisitos especiales que en el pasado hubiesen previsto las entidades territoriales para que sus servidores tuvieran derecho a pensiones, en los aspectos de edad, tiempo y monto, como expresamente lo dice el alegato del Congreso al insistir en el proyecto de ley aprobado”. Es decir, que no se trata propiamente de una disposición interpretativa sino de una norma sustancialmente nueva “a tal punto que con base en ella resultan revividas disposiciones de los órdenes departamental y municipal que habían dejado de regir al expedirse la ley 100 de 1993 y que a partir de la Constitución de 1991 no podían ni pueden ya dictar ni asambleas ni concejos por expresa prohibición de su artículo 150, numeral 19. Esta norma, en lo referente a prestaciones sociales de los servidores públicos -y la pensión que se trata lo es- dispuso de manera perentoria que las facultades para su regulación son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y que ellas no podrán arrogárselas”.

Recaba la sentencia de cuya decisión nos apartamos que el Congreso no puede, so pretexto de interpretar una ley anterior, crear otra nueva y diferente. En efecto se anota:

“…pues si de la esencia de la norma interpretativa es su incorporación a la interpretada para conformar con ella una sola y única regla de derecho cuyo entendimiento se unifica cuando con autoridad el legislador fija su alcance, se reputa haber regido siempre en los mismos términos y con igual significado al definido en la disposición interpretativa. Y, por supuesto, si de lo que se trata en verdad es de impartir un mandato que en su fondo -con independencia del título que se le asigne- es distinto del que venía rigiendo, tendría un carácter retroactivo y modificaría, en contra de la Constitución, situaciones jurídicas que ya se habían consolidado a la luz de la normatividad precedente”.

“En el caso bajo examen resulta evidente que, si las disposiciones de las entidades territoriales anteriores a la Ley 100 de 1993 dejaron de existir desde la vigencia de ésta hacia el futuro -sin perjuicio de los derechos adquiridos consolidados a su amparo y bajo su vigencia- y si, por otra parte, no podían ser restablecidas por asambleas y concejos por expresa prohibición constitucional, estatuir que "continuarán siendo aplicables a los servidores públicos que al momento de

entrar a regir el sistema de seguridad social en pensiones se encontraban en el régimen de transición (art. 36 de la Ley 100 de 1993)...", implica ni más ni menos que la introducción de un precepto, antes no contemplado en la legislación, que trae de nuevo a la vida jurídica las normas que se entendían derogadas. Así, en vez de interpretar la norma de transición, se plasma un mandato nuevo que ni ella (art. 36 de la Ley 100 de 1993) ni otra norma jurídica del sistema de seguridad social habían establecido".

3. El art. 146 de la ley 100/93, en su redacción original, es decir antes del fallo de la Corte contenido en la sentencia C-410/97 [1] , decía lo siguiente:

" Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales y departamentales. Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente ley, con base en disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes".

"También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, quienes con anterioridad a la vigencia de este artículo, hayan cumplido o cumplan dentro de los dos años siguientes los requisitos exigidos en dichas normas".

"Lo dispuesto en la presente ley no afecta ni modifica situaciones de las personas a que se refiere este artículo". "Las disposiciones de este artículo regirán desde la fecha de la sanción de la presente ley".

Es de anotar que la Corte en la sentencia C-410/97, antes referenciada, declaró exequible el art. 146 de la ley 100/93, con excepción de la expresión "o cumplan dentro de los dos años siguientes ", que fue declarada inexequible.

4. El parágrafo aclaratorio que se adiciona al artículo 146 de la ley 100 de 1993, como puede deducirse de su simple confrontación con la norma legal, antes de su inexequibilidad parcial, no persigue restablecer el privilegio a favor de los servidores de las entidades territoriales en el sentido de que pueden pensionarse con arreglo a las disposiciones regionales anteriores a la ley 100/93, si logran cumplir dentro de los dos años subsiguientes a la vigencia de este Estatuto, los requisitos que en dichas normas se exigían, regulación esta que la Corte consideró contraria al principio de igualdad, porque la ley la establecía sólo para los referidos servidores, sino que sólo pretende extender, aplicando el principio de igualdad, para los funcionarios municipales y departamentales la prerrogativa consagrada en el inciso segundo del artículo 36 de la misma ley 100, de acuerdo con el cual, "la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicio cotizado, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados".

Parece que ni los congresistas que presentaron el proyecto, ni los ponentes que lo analizaron ni, en general, el Congreso se percataron de que tal prerrogativa de la ley 100, establecida como una medida de transición por su artículo 36, se extendió desde su vigencia a todos los servidores públicos, incluyendo por supuesto a los de los organismos locales y regionales, en virtud de que el artículo 11 de la referida ley había dispuesto la aplicación del sistema general de pensiones, incluyendo la referida prerrogativa, "a todos los habitantes del territorio nacional", con excepción de quienes se encontraran en los casos relacionados expresamente en el artículo 279 íbidem, y dentro de los cuales no se mencionan servidores municipales o departamentales.

Así lo señaló la Corte en la sentencia C-410/97, al advertir: "De la misma manera, el régimen de transición en referencia se aplica íntegramente a los empleados o servidores públicos o personas vinculadas a las entidades territoriales, según lo dispuesto en los artículos 11 y 279 de la ley 100 de 1993, y por consiguiente, ellos se encuentran sometidos a las prescripciones determinadas en el mismo, sin ninguna otra restricción diferente a lo estipulado en el artículo 36 ibídem, razón por la cual, cuando entró a regir el Sistema de Seguridad Social en Pensiones -, a los servidores públicos del orden

territorial que a 1o. de abril de 1994 se encontraban dentro de los supuestos normativos del inciso 2o. del precepto acusado, le son aplicables las condiciones consagradas en las disposiciones de orden territorial referentes a la edad, tiempo de servicios y monto de la pensión fijadas en dicha norma, de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la ley en referencia".

No cabe duda, entonces, que con arreglo a la ley 100 de 1993 los servidores de las referidas entidades pueden pensionarse de acuerdo al régimen departamental y municipal anterior a la vigencia de la ley mencionada, siempre que reúnan las exigencias condicionantes del artículo 36 sobre edad, (35 si son mujeres y 40 si son hombres) o, 15 años o más de servicios cotizados.

En estas condiciones la norma objetada parecería superflua, porque regula, innecesariamente, una prerrogativa ya consagrada en la Ley 100 de 1993 en favor de los servidores de las entidades regionales y locales. Sin embargo, esta situación no constituye, a la luz de nuestra Constitución Política una tacha de inconstitucionalidad, porque por sí misma no comporta una contradicción con ésta.

5. Finalmente consideramos que el aval que la Corte dio al art. 146 de la ley 100/93, cuando lo declaró constitucional, tiene las siguientes consecuencias:

- Legitimó las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la ley 100/93, con base en disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados.

- Concedió expresamente el derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, a quienes con anterioridad a la vigencia de dicha norma hayan cumplido los correspondientes requisitos.

- Al haberse legitimado las situaciones jurídicas creadas por las disposiciones en materia de pensión en el orden regional y local, hay que entender, para asegurar el principio de igualdad, que dicha legitimación se predicaba no sólo para efectos de adquirir el derecho a la pensión, sino, igualmente en lo concerniente al tiempo de servicio que para efectos de la pensión se había laborado con arreglo a dichas normas. En efecto, si se leen con detenimiento los incisos 2o y 3o. del art. 146 en cuestión, fácilmente se llega a esta conclusión. Por lo tanto el art. 36 de la ley 100/93, sobre régimen transitorio, es una norma general que gobierna todo el sistema de pensiones diseñado por la ley 100/93 y, por consiguiente, a las situaciones especiales creadas por las disposiciones regionales y locales en materia de pensiones.

6. En conclusión, la norma objetada no es una norma nueva, pues no crea una nueva prestación; tampoco es una norma interpretativa, en sentido estricto, sólo busca que con base en el art. 36 de la ley 100/93 se aplique el régimen de transición en pensiones en forma igualitaria para todos los empleados y trabajadores, incluyendo a aquéllos a que alude el art. 146 de la misma ley. En tal virtud, es indiscutible que el Congreso si disponía de iniciativa para crearla.

Fecha ut supra, ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado [1] M.P. Hernando Herrera Vergara

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 2 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.