

INGRESO BASE DE COTIZACION - Es el mismo para pensiones y salud por regla general

Tanto las normas de rango legal de 1993 y 2003, como las reglamentarias de 1998 y 2003 establecen una regla general respecto de la base salarial para la liquidación de las cotizaciones para pensiones y para salud, determinando que dichas bases no pueden ser diferentes, hasta el punto de que si lo fueren, por resultar inferior el salario base declarado para el sistema de salud con relación al declarado para el régimen de pensiones, deberá rechazarse la afiliación a aquél.

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 - ARTICULO [204](#) / LEY 797 DE 2003 - ARTICULO [5](#) / DECRETO 806 DE 1998 - ARTICULO [84](#) / DECRETO 510 DE 2003 - ARTICULO [3](#)

RAMA JUDICIAL - Excepción a la regla general de igualdad de ingreso base de cotización a pensiones y salud para algunos servidores / INGRESO BASE DE COTIZACION - Reglas especiales para algunos servidores de la Rama Judicial sobre aportes a pensiones y salud

Con fundamento en los elementos normativos y fácticos que se dejan expuestos en los dos acápites precedentes procede la Sala a responder los interrogantes que plantea la Consulta, para lo cual debe resolverse el aparente conflicto entre las normas atinentes a los regímenes pensionales y de salud y las referentes al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Rama Judicial. A tal efecto la Sala comienza por llamar la atención acerca de la naturaleza jurídica, rango y fechas de entrada en vigencia de las normas que se interpretan, encontrando que, por una parte, las que establecen la regla general sobre igualdad del ingreso base para la cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la ley [100](#) de 1993 como su modificatoria, la ley [797](#) de 2003, son leyes ordinarias o comunes y los Decretos [1158](#) de 1994, [806](#) de 1998 y [510](#) de 2003, son normas de carácter meramente reglamentario; adicionalmente, se trata de normas cuyo contenido es general en cuanto regulan de esta manera, aspectos propios del régimen pensional y de seguridad social en salud, con la vigencia determinada a partir de las fechas de su publicación. Frente a ellas, las normas que contienen las regulaciones especiales sobre régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, que crean y regulan en particular para este sector de los trabajadores, y concretamente para algunos servidores de la Rama Judicial del Poder Público, la prima especial y la bonificación por compensación, y les atribuyen las características especiales ya señaladas, a saber: la ley [4ª](#) de 1992 y su modificatoria la ley 332 de 1996, son leyes marco expedidas con apoyo en el artículo [150](#), numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política y los Decretos 664 de 1999, 2738 de 2000, 1476 y 2726 de 2001, 663 de 2002, 3570 de 2003, 4040 de 2004, y 994 de 2005, son decretos especiales que desarrollan y materializan los criterios generales establecidos en aquéllas. Estas normas, además de tener rango legislativo, son de expedición posterior a aquéllas y, como se dijo, regulan aspectos específicos, razones indudablemente conducen a reafirmar el criterio de que priman sobre las generales anteriormente enumeradas. La anterior precisión no es en manera alguna inoficiosa en la medida en que tiene relevancia para desatar el aparente conflicto normativo aplicando el criterio de superioridad jerárquica que, conjuntamente con el de la especialidad y el de la posterioridad en su expedición, permite concluir que las normas relativas al régimen salarial y prestacional contenido en las leyes marco referidas y en los decretos que las desarrollan, constituyen excepción a la regla general sobre igualdad del ingreso base para la cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la naturaleza, características, alcances y nivel jerárquico de las leyes marco y los decretos que las desarrollan o reglamentan, Consejo de Estado, Sección Cuarta,

sentencia de 20 de mayo de 1994, Rad. 5185 y Sección Primera, sentencia de 2 de octubre de 1997, Rad. 4262. Levantada la reserva legal con auto de 8 de abril de 2010.

FUENTE FORMAL: DECRETO 664 DE 1999 / DECRETO 2738 DE 2000 / DECRETO 1476 DE 2001 / DECRETO 2726 DE 2001 / DECRETO 663 DE 2002 / DECRETO 3570 DE 2003 / DECRETO 4040 DE 2004 / DECRETO 994 DE 2005

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GUILLERMO CHAHIN LIZCANO

Bogotá, D. C., tres (3) de marzo de dos mil seis (2006)

Radicación número: 11001-03-06-000-2005-01688-00(1688)

Actor: MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL

Referencia: Consulta sobre ingreso base de cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud.

El señor Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, luego de hacer una exposición sobre las normas que a partir de la Ley [100](#) de 1993 han regulado la materia, tanto de manera general como especial, y después de plantear la posición que al respecto tiene el Ministerio a su cargo, formula a la Sala la siguiente consulta:

Debe darse aplicación a la regla general establecida en el artículo [204](#) de la Ley 100 de 1993 y reiterada en el artículo [3o](#) inciso segundo del Decreto 510 de 2003, respecto a la igualdad de aportes en salud y pensiones para los Magistrados del Tribunal y sus equivalentes?

En caso afirmativo, a partir de qué fecha?

"3 Debe considerarse que las normas posteriores a la Ley [100](#) de 1993, esto es, la Ley 332 de 1996 y el Decreto 664 de 1999 se sustraen de la regla general señalada en el artículo [204](#) de la citada ley y del artículo [3o](#) inciso segundo del Decreto 510 de 2003?"

ACTUACION PROCESAL

Comoquiera que los Magistrados de la Sala de Consulta manifestaron impedimento para conocer de la materia relacionada con la presente Consulta, en razón de considerar que concurría en todos ellos la causal 1a del artículo [150](#) del CPC, ("tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil interés directo o indirecto en el proceso") se dio aplicación a lo dispuesto por el numeral 5 del artículo [160A](#) del Código Contencioso Administrativo.

Sorteados los Conjueces y una vez que éstos declararon con lugar la formulación del impedimento, procede la Sala a resolver la Consulta, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. La regla general sobre igualdad del ingreso base para la cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Tal como lo afirma el Señor Ministro Consultante, la Ley [100](#) de 1993 consagró, de manera

general, el criterio según el cual el ingreso base para liquidar el monto de la cotización o aporte al sistema general de pensiones sería el mismo aplicable para liquidar las cotizaciones con destino al sistema general de seguridad social en salud. En efecto, el Parágrafo 1o del artículo [204](#) de la referida Ley dejó sentado perentoriamente que "La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud, será la misma contemplada en el sistema general de pensiones de esta Ley. " (Subraya la Sala).

Al desarrollar el mandato contenido en el artículo [18](#) de la citada Ley 100 de 1993, en virtud del cual el gobierno debía señalar "el salario mensual base de cotización para los servidores del sector público", mediante el artículo [1](#) del Decreto 1158 de 1994 se ocupó en indicar los factores integrantes del mismo. Posteriormente, cuando hubo de reglamentar la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud, dispuso en el Artículo [84](#) del Decreto 806 de 1998: "Salario base de cotización. De conformidad con lo establecido por la ley [100](#) de 1993, el salario base de cotización en materia de salud será el mismo definido para pensiones. En consecuencia, las Entidades Promotoras de Salud rechazarán la afiliación de aquellas personas que declaren un salario base inferior al declarado para el régimen de pensiones".

En el año 2003 se expide la Ley 797, reformatoria parcialmente de la Ley 100 de 1993, y en ella, mediante el artículo [5o](#), se sustituye el artículo [18](#) de ésta, el cual queda del siguiente tenor:

"Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

"El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

"El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley [4a.](#) de 1992.

"El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

"Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

"En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

"PARAGRAFO lo. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base" (...) (Subraya la Sala)

A su turno, el Decreto [510](#) de 2003, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley [797](#) citada, al hacerlo con respecto al artículo [5o](#) transcrito, dejó establecido en el Artículo [3o](#) que: "La base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite éste que le es aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud. Este límite se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.

"La base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del Sistema General de Seguridad Social en Salud, salvo que el afiliado cotice para el Sistema General de Pensiones sobre una base inferior a la mínima establecida para el Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)" (Subraya la Sala)

Como se aprecia, tanto las normas de rango legal de 1993 y 2003, como las reglamentarias de 1998 y 2003, arriba referidas, establecen una regla general respecto de la base salarial para la liquidación de las cotizaciones para pensiones y para salud, determinando que dichas bases no pueden ser diferentes, hasta el punto de que si lo fueren, por resultar inferior el salario base declarado para el sistema de salud con relación al declarado para el régimen de pensiones, deberá rechazarse la afiliación a aquél.

2. La normatividad especial respecto de algunos servidores públicos pertenecientes a la Rama Judicial en materia de ingreso básico para cotizar a los sistemas de salud y pensiones. Excepción a la regla general.

Conviene ahora analizar lo concerniente a ciertas situaciones particulares que se han venido dando, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley [100](#) de 1993, en el régimen salarial de un sector de los servidores públicos que pudieran tener incidencia en la forma de establecer las bases para la liquidación de los aportes a salud y pensiones para determinar previa la interpretación correspondiente de las normas que han dado origen a tales situaciones particulares, si constituyen o no un mecanismo de excepción a la regla general mencionada en el punto anterior.

Para ello, la Sala toma en consideración los siguientes elementos que se desprenden de la Consulta elevada ante ella por el Señor Ministro de La Protección Social o que surgen de la investigación normativa efectuada por la Sala para absolver la Consulta, así:

a) En el año de 1996, por medio de la Ley 332, modificatoria de la ley [4ª](#). de 1992, se dispuso en su artículo 1o que: "La prima especial prevista en el primer inciso del artículo [14](#) de la Ley 4a. de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio, hará parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecidas por la ley. (Subraya y destaca la Sala)

"La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación".

Por su parte, el modificado Artículo [14](#) de la ley 4ª de 1992 había dispuesto lo siguiente: "El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de

Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (/o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil". (Subraya la Sala).

De otra parte, por medio del Decreto 664 de 1999 se creó una "bonificación por compensación de carácter permanente" para los funcionarios y con las características indicados en el artículo 1o, así:

"Magistrados de Tribunal Nacional de Orden Público \$2.030.717

Fiscales Delegados ante Tribunal Nacional 2.030.717

Magistrados de Tribunal y Consejo Seccional 2.382.250

Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar 2.382.250

Magistrados Auxiliares 2.382.250

Fiscales Delegados ante Tribunales de Distrito 2.382.250

Fiscales Auxiliares ante la Corte Suprema de Justicia 2.382.250

Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional y Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura 2.417.405.

"La bonificación por compensación sólo constituirá factor salarial para efectos de determinar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y hará parte integral en su totalidad del ingreso base de liquidación debiendo cotizarse mensualmente sobre lo devengado, incluyendo esta bonificación, monto a tener en cuenta para el reconocimiento de las pensiones." (Subraya y destaca la Sala)

Hace notar la Sala que a partir de 1999 y con fundamento en la Ley Marco sobre régimen salarial y prestacional de los servidores públicos (Ley 4a de 1992) el Gobierno ha venido expidiendo modificaciones anuales a la bonificación por compensación (especialmente en relación con su cuantía) manteniendo inmodificable el inciso referente al carácter que como factor salarial "sólo para efectos de determinar las pensiones", le atribuyó la norma arriba transcrita. En efecto los Decretos 2738 de 2000, 1476 y 2726 de 2001, 663 de 2002, 3570 de 2003, 4040 de 2004, y 994 de 2005 contienen dentro de su articulado un inciso del mismo tenor al referido, con la finalidad de establecer esta característica especial de la aludida bonificación.

Destaca igualmente la Sala que es sólo a partir del año que transcurre, y varios meses después de formulada la Consulta, que la norma anual expedida para regular el régimen salarial de los servidores públicos de la Rama Judicial, en lo referente a la prima especial de servicios, la bonificación por compensación y la bonificación de gestión judicial, introduce un cambio significativo en cuanto dice relación con la característica anotada, puesto que el Decreto 389 de

2006 determina paladinamente en su artículo 11 que: "Las pensiones de la Rama Judicial se liquidarán sobre los factores que constituyen el ingreso base de cotización dispuesto por el artículo [6](#) del Decreto 691 de 1994, modificado por el artículo [1](#)o del Decreto 1158 de 1994, la Prima Especial de Servicios de que trata la Ley 332 de 1996 y la bonificación adicional prevista en el Decreto 664 de 1999 o la bonificación de gestión judicial de que trata el Decreto 4040 de 2004, para quienes estén cubiertos por una u otra, en cada caso, dentro de los límites dispuestos por el artículo [5](#)o de la Ley 797 de 2003. La prima especial de servicios, la bonificación adicional y la bonificación de gestión judicial constituirán factor salarial para efecto del ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones y de acuerdo con la Ley [797](#) de 2003 para el Sistema General de Seguridad Social en Salud." (Subraya la Sala)

Con fundamento en los elementos normativos y fácticos que se dejan expuestos en los dos acápites precedentes procede la Sala a responder los interrogantes que plantea la Consulta, para lo cual debe resolverse el aparente conflicto entre las normas atinentes a los regímenes pensionales y de salud y las referentes al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Rama Judicial.

A tal efecto la Sala comienza por llamar la atención acerca de la naturaleza jurídica, rango y fechas de entrada en vigencia de las normas que se interpretan, encontrando que, por una parte, las que establecen la regla general sobre igualdad del ingreso base para la cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la ley [100](#) de 1993 como su modificatoria, la ley [797](#) de 2003, son leyes ordinarias o comunes y los Decretos [1158](#) de 1994, [806](#) de 1998 y [510](#) de 2003, son normas de carácter meramente reglamentario; adicionalmente, se trata de normas cuyo contenido es general en cuanto regulan de esta manera, aspectos propios del régimen pensional y de seguridad social en salud, con la vigencia determinada a partir de las fechas de su publicación. Frente a ellas, las normas que contienen las regulaciones especiales sobre régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, que crean y regulan en particular para este sector de los trabajadores, y concretamente para algunos servidores de la Rama Judicial del Poder Público, la prima especial y la bonificación por compensación, y les atribuyen las características especiales ya señaladas, a saber: la ley [4](#)^a de 1992 y su modificatoria la ley 332 de 1996, son leyes marco expedidas con apoyo en el artículo [150](#), numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política y los Decretos 664 de 1999, 2738 de 2000, 1476 y 2726 de 2001, 663 de 2002, 3570 de 2003, 4040 de 2004, y 994 de 2005, son decretos especiales que desarrollan y materializan los criterios generales establecidos en aquéllas. Estas normas, además de tener rango legislativo, son de expedición posterior a aquéllas y, como se dijo, regulan aspectos específicos, razones indudablemente conducen a reafirmar el criterio de que priman sobre las generales anteriormente enumeradas.

La anterior precisión no es en manera alguna inoficiosa en la medida en que tiene relevancia para desatar el aparente conflicto normativo aplicando el criterio de superioridad jerárquica que, conjuntamente con el de la especialidad y el de la posterioridad en su expedición, permite concluir que las normas relativas al régimen salarial y prestacional contenido en las leyes marco referidas y en los decretos que las desarrollan, constituyen excepción a la regla general sobre igualdad del ingreso base para la cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En abono de lo anterior la Sala se permite citar algunos precedentes jurisprudenciales relativos a la naturaleza, características, alcances y nivel jerárquico de las Leyes Marco, como de los decretos que las desarrollan o reglamentan. Así, ha dicho el Consejo de Estado:

"(...) la Sala solamente hará referencia, al hecho de que, si el texto de la norma marco que se reg de cambios, la regulación que el Presidente expidiera mediante decreto, determinando las condiciones, requisitos y demás reglamentaciones específicas necesarias para el funcionamiento y desarrollo de esta actividad, tiene o asume la misma posición y valor de la ley. Para el caso, sería como si los requisitos y condiciones para desempeñar la actividad de la intermediación en cambios, hubieran sido establecidos por el propio legislador.

"No obstante, la capacidad "legislativa" y el poder derogatorio de leyes preexistentes que puedan tener los decretos que, desarrollan las leyes marco, no son plenos o completos, como los del Congreso, sino condicionados, tanto por el marco jurídico de principios generales trazado por la correspondiente ley, como por las reglas que, dentro del proceso de interpretación sistemática de la institución de las leyes marco han sido deducidas por la jurisprudencia y la doctrina. El Consejero que actúa como Ponente identificó así algunas de esas reglas:

Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos tienen la virtualidad de derogar, modificar o sustituir normas preexistentes que tengan fuerza de ley, siempre y cuando ellas se refieran a materias que son objeto de tratamiento legal mediante el sistema de leyes marco; por vía de ejemplo tenemos que un decreto sobre comercio exterior, expedido en desarrollo de la ley marco de comercio exterior podría derogar leyes comunes que se hubieran expedido con anterioridad sobre esta misma materia.

Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley que se refieren a materias que no son objeto de regulación por el sistema de leyes marco. A título de ejemplo podemos citar el caso improcedente jurídicamente de que mediante un decreto dictado en virtud de la ley marco de aduanas (por medio del cual se pueden modificar las tarifas del impuesto de aduanas) se pretenda derogar normas que regulan los impuestos de timbre nacional.

"5) Las disposiciones con fuerza de ley contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley contenidas en reglamentos legislativos que se refieran a materias distintas a las reguladas por la ley marco en que tienen su origen."

En otro pronunciamiento, el Consejo de Estado, al analizar las normas constitucionales reguladoras del instituto de las leyes marco estableció:

"De otra parte, previamente al estudio de los cargos en concreto, se precisa que el decreto acusado, "por el cual se establece el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo aplicables a las sociedades de intermediación aduanera y a quienes se anuncien o ejerzan tal actividad sin estar autorizados", fue expedido con fundamento en las facultades del Presidente de la República conferidas por el numeral 25 del artículo [189](#) de la Constitución Política y con sujeción a los artículos 3 de la ley 6ª de 1971 y 2 de la ley 7ª de 1991, lo que indica que se trata de un decreto reglamentario de ley cuadro o marco.

"Este concepto de ley cuadro fue introducido en el ordenamiento constitucional colombiano por el Acto Legislativo núm. 1 de 1968 y tuvo su consagración en la materia del caso subexámene en el artículo 11, modificadorio del artículo 76 de la antigua Constitución Política, en el sentido de que el Congreso de la República dictaba las normas generales a las cuales debía sujetarse el Gobierno para efectos, entre otros, de "...modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas". Dicha norma fue reproducida en la Constitución Política de 1991, con adición de que esas facultades se ejercían "...por razones de política comercial...",

conforme a los términos del numeral 19 del artículo [150](#) constitucional.

"Dentro del concepto de ley marco o cuadro, dado el grado de abstracción en que el Congreso está obligado constitucionalmente a moverse en el ejercicio de sus competencias legislativas, con miras a señalar los objetivos y criterios que deben guiar la acción del gobierno en las correspondientes materias, el poder reglamentario tiene un dominio propio, no residual, más amplio que el campo que le corresponde al poder reglamentario tradicional, como sucede en el caso de las facultades previstas en el numeral 25 del artículo [189](#) de la Constitución, entre otras materias, para "...modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

"El uso de las facultades del Gobierno en materia de modificación del régimen aduanero debe respetar el marco relativo a las normas generales y dentro de ellos "...los objetivos y criterios..." fijados por los preceptos legales, que para el caso son las leyes 6ª de 1971 y 7ª de 1991. Dentro de esos límites el Presidente de la República tiene amplias facultades para modificar el régimen de aduanas, comprendido allí el procedimiento administrativo aplicable a las sociedades de intermediación aduanera y su régimen de sanciones administrativas

Así mismo, la Corte Constitucional ha emitido numerosas providencias relacionadas con este mecanismo legislativo. En una de ellas dijo:

"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 imparta 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 para moverse dentro de límites mucho más amplios de los que inicialmente le fueron atribuidos...

(...) 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 marco. De esta manera, ahora son también objeto de ley marco las materias relacionadas con la regulación de las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquiera 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 t). 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.

(...)

"10. La Ley [4a](#) 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."

Por último, se advierte que con la expedición del Decreto 389 de 2006, se reafirma la conclusión a que ha arribado la Sala, toda vez que, utilizando el mecanismo de la ley marco se busca, eliminar el referido tratamiento de excepción, estableciendo que algunos ingresos especiales de funcionarios de la Rama Judicial se computarán para la liquidación tanto de las cotizaciones para pensiones como para las cotizaciones para salud, tal como lo dispone el artículo 11 del citado Decreto, que nuevamente se transcribe:

"Las pensiones de la Rama Judicial se liquidarán sobre los factores que constituyen el ingreso base de cotización dispuesto por el artículo [6](#) del Decreto 691 de 1994, modificado por el artículo [1o](#) del Decreto 1158 de 1994, la Prima Especial de Servicios de que trata la Ley 332 de 1996 y la bonificación adicional prevista en el Decreto 664 de 1999 o la bonificación de gestión judicial de que trata el Decreto 4040 de 2004, para quienes estén cubiertos por una u otra, en cada caso, dentro de los límites dispuestos por el artículo [5o](#) de la Ley 797 de 2003. La prima especial de servicios, la bonificación adicional y la bonificación de gestión judicial constituirán factor salarial para efecto del ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones y de acuerdo con la Ley [797](#) de 2003 para el Sistema General de Seguridad Social en Salud."

En consecuencia, la Sala concluye que la interpretación de las normas analizadas, relativas al régimen salarial y prestacional aplicable a los servidores públicos y concretamente a algunos miembros de la Rama Judicial, constituyen excepción a la regla general sobre igualdad del ingreso base para la cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud y por lo tanto,

LA SALA RESPONDE

1 No es aplicable a los Magistrados del Tribunal y sus equivalentes la regla general establecida en el artículo [204](#) de la ley 100 de 1993, reiterada en el artículo [3o](#) inciso segundo del Decreto 510 de 2003, toda vez que para ellos rigen las especiales reglas de excepción taxativamente contempladas en la ley marco sobre Régimen Salarial y prestacional de los servidores públicos (ley [4ª](#) de 1992) y los Decretos especiales que la desarrollan.

2 Las normas posteriores a la Ley [100](#) de 1993, esto es, la Ley 332 de 1996 y el Decreto 664 de 1999, así como los demás que anualmente se han expedido para regular dentro del esquema de ley marco, el régimen salarial de los servidores públicos en lo que respecta a funcionarios de la Rama Judicial, sobre la determinación del ingreso base para la liquidación de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud constituyen un régimen de excepción y por lo tanto, se sustraen de la regla general establecida en aquél estatuto.

GUILLERMO CHAHIN LIZCANO HERNANDO YEPES ARGILA

Conjuez Conjuez

OSCAR JIMENEZ LEAL PATRICIA MIER BARROS

Conjuez Conjuez

Ausente con excusa

LIDA YANNETH MANRIQUE ALONSO

Secretara de la Sala



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

