

FICHA DE ANÁLISIS

IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA

PENSIÓN DE VEJEZ

Tribunal de origen	Consejo de Estado	Sentencia	11001-03-25-0002008-00125-00	Ponente	Bertha Lucia Ramirez de Paez
Tipo de acción	SIMPLE NULIDAD	Tipo de decisión	Sentencia		
Hechos relevantes	1. El demandante considera que los artículos 6o del decreto 691 y 1o del Decreto 1158 ambos de 1994, exceden la potestad reglamentaria del numeral 11 del artículo 189 de la Carta, pues considera que el límite de la misma es la ley objeto de ejecución, y, en las normas acusadas se establece la base de cotización para la seguridad social respecto de los servidores públicos cuando ésta ya fue establecida por el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5o de la Ley 797 de 2003. 2. Considera el actor que conforme a la ley 100 de 1993 (norma superior) sería lícito que se contabilizaran como elementos para determinar la base salarial, los factores definidos por el decreto de salarios de cada sector de servidores públicos, no obstante los Decretos demandados establecen la lista taxativa como si todos los servidores públicos devengaran los mismos factores salariales. De manera, el actor señala que no todos los servidores públicos devengan gastos de representación, prima técnica o remuneración por trabajo dominical o festivo, pero sí devengan otros elementos salariales, tales como, prima de navidad, prima de vida cara, prima de clima, prima de licenciado, auxilio de transporte, auxilio o prima de alimentación, auxilio de movilización, bonificación o prima de ruralidad de difícil acceso, prima de dedicación exclusiva, prima especial, entre otras, elementos que en su concepto constituyen factor salarial en los términos establecidos en la jurisprudencia sobre la materia, ya que no han sido excluidos de la norma superior, que en este caso es el artículo 18 de la Ley 100 de 1993.				
Normatividad Aplicable	1. Ley 4 de 1992 2. Ley 100 de 1993 3. Decreto 1158 DE 1994 4. Decreto 691 de 1994				
Tema	Liquidación de la pensión de vejez de servidores públicos beneficiarios del régimen de transición				
Subtema	Factores salariales				

ANÁLISIS DEL CASO.

PROBLEMA JURÍDICO.

¿Los artículo [6o](#) del Decreto 691 y [1](#) del Decreto 1158 de 1994 excedieron la potestad reglamentaria al regular los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión de vejez?

REGLAS JURISPRUDENCIALES - CONCLUSIÓN.

1. Tanto el Decreto [691](#) de 1994, en cuyo artículo 6o se dispone que para calcular la base de cotización al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos se tendrán en cuenta la asignación básica mensual, los gastos de representación, la prima técnica, las primas de antigüedad, cuando sean factor de salario, la bonificación por servicios prestados, la

remuneración por dominicales y trabajo suplementario cuando sea del caso, así como el artículo [1o](#) del Decreto 1158 de 1994 que lo modificó, son normas administrativas de naturaleza reglamentaria, para la cumplida ejecución de lo dispuesto en el artículo [18](#) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo [5o](#) de la Ley 797 de 2003. No son normas de desarrollo de la Ley [4](#) de 1992, Ley Marco que en materia salarial expidió el Congreso de la República.

2. Las normas acusadas no le introducen ninguna modificación a la Ley [4](#) de 1992, sino que simplemente se contraen a precisar y facilitar la ejecución de las normas legales establecidas en la Ley [100](#) de 1993 en materia de seguridad social, para hacer efectivo el principio de solidaridad y de universalidad mediante la cotización de los empleados públicos, tanto en materia de pensiones como en lo atiente a la salud.

3. Las normas contenidas en los artículos [6o](#) del Decreto 691 de 1994 y [1o](#) del Decreto 1158 de 1994, son de naturaleza reglamentaria; expedidas con fundamento en el artículo [189](#) numeral 11 de la Constitución Política por el Presidente de la República, cuyo objeto es el de facilitar la ejecución de lo dispuesto en el artículo [18](#) de la Ley 100 de 1993 modificada posteriormente por la Ley 797 de 2003 artículo [5o](#), razón esta por la cual las normas acusadas en nada modifican lo dispuesto por la Ley [4](#) de 1992 que señaló las normas criterios y objetivos a los cuales debe someterse el Gobierno para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA DECISIÓN Y SUS PRECEDENTES.

1. Al Presidente de la República corresponde en ejercicio de la potestad reglamentaria, no puede en ningún caso exceder la norma que se reglamenta, ni crear modificar o derogar normas de rango legal, pues ello trasformaría al Presidente de la República en legislador con desconocimiento de la separación de funciones que corresponde a las distintas ramas del poder.

2. A partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991 la fijación de los salarios de los servidores públicos no corresponde al Congreso de la República, como ocurría con la Constitución de 1886 con la reforma que le fue introducida por el Acto Legislativo No 01 de 1968, sino que para la fijación de los salarios a tales servidores concurren tanto el legislador como el Ejecutivo, en desarrollo del principio constitucional conforme al cual las distintas ramas y órganos del poder contribuyen armónicamente al cumplimiento de los fines del Estado.

3. El artículo [150](#) numeral 19 literales e) y f) establece que corresponde al Congreso de la República “dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno” entre otros asuntos para “e) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública” y para “f) regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”, funciones estas indelegables en las corporaciones públicas territoriales y que ellas por consiguiente no podrán arrogárselas por su propia decisión. Definida así la competencia que corresponde al Congreso de la República, de manera simultánea se definió también la competencia que le corresponde al Gobierno sobre la materia, como quiera que el artículo [150](#) numeral 19 le ordena sujetarse a esas normas generales que señalan los objetivos y criterios para la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

4. Por ello, al legislador le corresponde entonces dictar la “Ley Marco” y al Ejecutivo desarrollarla mediante la expedición de los Decretos correspondientes que son actos administrativos, pero sin embargo, en derecho estricto no tienen la naturaleza de Decretos Reglamentarios, pues no se encuentran destinados a la precisión de los detalles ni a la regulación de las disposiciones legales sino que desde la Constitución tienen un ámbito específico que es el ejercicio de la atribución administrativa de desarrollar los criterios y objetivos generales que en materia salarial sean fijados por el legislador.

5. Bajo la nueva ordenación de la Constitución en esta materia el Congreso de la República expidió la Ley [4](#) de 1992 y, en su desarrollo, el Gobierno Nacional anualmente dicta los Decretos atinentes a la fijación de los salarios de los empleados públicos, los cuales deben sujeción a las normas criterios y objetivos fijados de antemano por el Congreso de la República en la Ley aludida.

6. Mediante la Ley [100](#) de 1993 cuya vigencia se inició el 1 de abril de 1994, el Congreso de la República creó el Sistema de Seguridad Social Integral, es decir, que esa Ley por su propio contenido es diferente de la Ley [4](#) de 1992, pues mientras ésta es una Ley Marco, para definir las normas criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno en materia salarial y prestacional cuando ejerza su competencia como suprema autoridad administrativa, la Ley [100](#) de 1993 es una ley ordinaria diferente a las Leyes Marco, a las Leyes orgánicas y, a las Leyes estatutarias, como se precisó por la Corte Constitucional en sentencia C-[408](#) de septiembre 15 de 1994, M. P. Fabio Morón Díaz.

7. En este orden de ideas, el artículo [18](#) de la Ley 100 de 1993 no tiene la finalidad de determinar ni fijar el salario de los empleados públicos sino, de manera exclusiva establecer la base de cotización para la Seguridad Social, la que debe realizarse desde luego de manera armónica con el salario mensual que estos devenguen, así como para los particulares constituirá la base para la cotización el salario que devenguen conforme a lo expuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

PARTE RESOLUTIVA.

Deniéguense las pretensiones de la demanda para que se declare la nulidad de las normas contenidas en los artículos [60](#) del Decreto 691 de 1994 y [10](#) del Decreto 1158 de 1994, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de diciembre de 2020

