



Sentencia 1433 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1433/00

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional 1064 de 2001](#)

LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL-Incremento anual

SALARIO MINIMO-Reajuste

SALARIO-ActualizaciÃ³n

SALARIO-ActualizaciÃ³n no constituye incremento

El ajuste del salario no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneraciÃ³n, verdadero y efectivo, se requiere que Ã©sta se revise y modifique, aumentÃ¡ndola, luego del ajuste por inflaciÃ³n, teniendo en cuenta los factores reales de carÃ¡cter socioeconÃ³mico que inciden en su determinaciÃ³n y, especialmente, la necesidad de asegurar el mÃnimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

SALARIO-Deuda de valor

SALARIO-PÃ©rdida de poder adquisitivo

DEBERES DEL ESTADO EN MATERIA SALARIAL-ConservaciÃ³n e incremento emanan de la ConstituciÃ³n

De las normas de la ConstituciÃ³n surge el deber constitucional del Estado de conservar no sÃ³lo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mÃnimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia.

LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL-ConservaciÃ³n e incremento

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-FunciÃ³n de obedecer y velar por el cumplimiento de la ley

LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL-Deber jurÃ¢dico de incremento anual

DEBERES DEL ESTADO-EmanaciÃ³n de la ConstituciÃ³n

IGUALDAD DE TRABAJADORES EN MATERIA SALARIAL-ConservaciÃ³n e incremento

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Ajuste salarial/REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL-Ajuste

DEBERES CONSTITUCIONALES-ConservaciÃ³n e incremento salarial

DEBERES JURIDICOS-Incumplimiento/DEBERES JURIDICOS-OmisiÃ³n

DEBERES CONSTITUCIONALES-Incumplimiento/ DEBERES CONSTITUCIONALES-OmisiÃ³n

Referencia: expedientes D-2780 y D-2804

Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra la Ley 547 de 1999.

Actores:

Rosalba InÃ©s Jaramillo Murillo y Orlando MuÃ±oz Neira.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

BogotÃ¡, D.C., veintitrÃ©s (23) de octubre de dos mil (2000).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos establecidos por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

[Ver Sentencia Corte Constitucional 1504 de 2000](#)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Rosalba Inés Jaramillo Murillo y Orlando Muñoz Neira demandaron, en forma independiente, la Ley 547 del 23 de diciembre de 1999, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2000", en cuanto sus disposiciones no contemplaron las apropaciones para cubrir, durante la vigencia fiscal de 2000, el aumento que compensara la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de todos los servidores públicos.

- La Sala Plena, en decisión del 26 de enero de 2000, dispuso la acumulación de las dos demandas para ser decididas en una sola sentencia.
- El Magistrado Sustanciador, en auto del 12 de febrero de 2000, rechazó las demandas por considerar que la Corte carece de competencia para pronunciarse en relación con sus pretensiones, toda vez que el cargo esencial contenido en aquellas consiste en haber incurrido el legislador, al expedir la ley acusada, en una omisión absoluta que se origina en la falta de apropiación de recursos para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos.
- Con ocasión de la súplica interpuesta oportunamente por los actores la Sala Plena, en auto del 8 de marzo de este año, revocó el auto que rechazó las demandas y, en su lugar, dispuso su admisión.
- Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de las demandas en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

En razón de lo dispendioso que resulta transcribir la totalidad de la mencionada ley, que consta de 73 artículos, se incorpora a esta sentencia fotocopia de la misma, conforme a su publicación en el diario oficial número 43.827 del 23 de diciembre de 1999.

III. LAS DEMANDAS.

Se resumen, en forma separada, los argumentos expuestos en cada una de las demandas acumuladas para sustentar la pretensión de la inexistencia de las disposiciones acusadas, así:

Expediente D-2780.

La demandante solicita la declaración de inexistencia de la Ley 547/99, sin precisar disposición alguna, "en cuanto no contempla las apropaciones necesarias para cubrir", durante el año 2000, "la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos", por considerar que aquella desconoce el preámbulo y los artículos 1, 2, 22, 25, 53, 54, 85, 334, 366 y 373 de la Constitución Política.

Para la demandante, desde la misma exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del 2000, se vislumbra la intención del ejecutivo de desconocer la responsabilidad constitucional de llevar a cabo el ajuste de los salarios de los trabajadores en la cuantía indispensable para compensar la pérdida de poder adquisitivo del dinero, ya que en el escrito respectivo consigna las razones que lo llevaron a limitar la indexación del 9% para un grupo limitado de servidores, que son aquéllos que devenguen menos de 2 salarios mínimos legales mensuales.

Con ello la ley vulnera el principio de igualdad, en la medida en que coloca a la gran mayoría de los trabajadores públicos en condiciones de inferioridad, no sólo frente a los que son favorecidos con el reconocimiento, sino a los Congresistas, a quienes se les asegura un incremento de sus asignaciones, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 187 de la Constitución.

La referida omisión legislativa entraña la violación del artículo 53 superior, que consagra el principio de la movilidad de todas las asignaciones de los trabajadores, en virtud del cual todos los patronos, tanto del sector público como del privado, deben reajustar periódicamente la remuneración de sus servidores, tomando en cuenta la inflación ocurrida en el año anterior, de manera que se evite la disminución efectiva de sus ingresos laborales.

- Advierte igualmente que se viola el preámbulo de la Constitución, porque la ley acusada no le asegura a los ciudadanos el trabajo, la paz y mucho menos un orden económico y social justo, así como el artículo 1 de la Constitución, porque el tratamiento señalado es atentatorio de su dignidad humana y del derecho al trabajo.

- Se evidencia la transgresión de los artículos 2, 334 y 366, porque la omisión en que incurrió el Congreso desconoce los fines esenciales que debe perseguir el Estado, en el sentido de promover la prosperidad general y la participación de las personas de menores ingresos en la vida económica de la Nación.

- Se quebranta el artículo 22 ibidem, en la medida en que la mengua de los ingresos reales de los trabajadores se convierte en un factor generador de pobreza que atenta contra la paz individual, familiar y colectiva.

- Se quebrante el artículo 25 superior, porque la retribución disminuida del trabajador, afecta sin duda el derecho de los servidores a un trabajo en condiciones dignas y justas, y el artículo 54 ibidem, en cuanto dicha situación incide en la posibilidad de éstos para satisfacer sus necesidades vitales y con ello les limita o impide su acceso a una mejor formación profesional o técnica.
- También se desconoce el deber que le asigna al Estado el artículo 373 superior de intervenir en la economía, por intermedio del Banco de la República, para conseguir el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, del cual lo descarga efectivamente la ley acusada.

Expediente D-2804.

El ciudadano Orlando Muñoz Neira, si bien fundamenta su demanda en el hecho de que la Ley 547/99 "...no incrementa los salarios de los servidores públicos del Estado del nivel nacional cuando quiera que ellos devenguen más de dos salarios mínimos legales mensuales, a excepción de los altos funcionarios del Estado", precisa que la acusación se contrae a la segunda parte del artículo 2º, donde se apropián los recursos para atender los gastos de la Nación durante la vigencia fiscal de 2000.

A juicio del actor la norma acusada viola el principio y los artículos 1, 2, 5, 13, 21, 25, 42, 44, 51, 53, 60, 67, 70, 187, 334, 346, 347 y 366 de la Constitución y, además, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74/68, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la misma ley, y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 16 de 1972, que conforme con el artículo 93 de la Carta Política integran el bloque de constitucionalidad. El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

- Se desconoce el derecho a la igualdad, porque el Congreso accedió a la propuesta del Gobierno de no aumentar las asignaciones de todos los servidores públicos, sino la de los altos funcionarios del Estado.
- Se vulnera el derecho constitucional a una remuneración justa y el derecho al trabajo, pues la inflación es una realidad notoria y el legislador deja pasar un año, sin realizar el ajuste respectivo, en proporción al ingreso de sus trabajadores.
- Como consecuencia de lo anterior, se violan los derechos constitucionales de los trabajadores a una vivienda digna, a la educación y a lograr la dignidad familiar.
- Se quebranta el derecho a la honra, porque al no aumentarse los gastos de funcionamiento, de modo que el Estado realice el ajuste de los salarios, por razón de la inflación, el Gobierno y el Congreso están suponiendo que la burocracia estatal es un parásito que debe ser eliminado.

INTERVENCIONES.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante apoderado, el Ministerio solicitó a la Corte declararse inhibida para decidir sobre los cargos formulados en las demandas que dieron origen al presente proceso.

La argumentación comienza por calificar la Ley de Presupuesto de la Nación como un estatuto adjetivo, en razón de que sólo ordena computar anticipadamente los ingresos y autorizar los gastos públicos para un periodo determinado. En esencia, este tipo de ley no tiene un nivel creador, al punto que mediante ella no se pueden incluir y adoptar determinaciones que no tengan que ver con el presupuesto de rentas y de gastos.

Atendiendo su naturaleza particular, contra esta clase de ley no se puede proponer una demanda que afecte su contenido material, para que, por ejemplo, se omita, se incluya, se aumente o disminuya una partida, como es lo que proponen las demandas dentro del presente proceso.

De acuerdo con lo expresado, la acusación de los actores realmente no está dirigida contra la ley anual del presupuesto, "... ni en contra de las apropiaciones allí contenidas sino más bien en contra de la serie de criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional en materia salarial, (...) ni la cifra allí contenida.....".

El reajuste salarial no depende de la presupuestación o no del gasto que implica tal reajuste, "sino de la determinación del monto del reajuste o de la congelación del mismo", de acuerdo con el principio de la primacía de lo sustancial sobre lo accidental. Lo que no resulta lógico es que el análisis de un asunto adjetivo (incorporación de un gasto de presupuesto), defina las características del gasto que son sustanciales.

"Por estas razones, se considera que la Corte Constitucional debe inhibirse de fallar en relación con la disposición demandada en la medida en que el cargo propuesto por los demandantes, no se predica esencialmente de la misma, sino de un acto diferente que define sustancialmente las características del gasto salarial en cuestión".

Ni en actuación administrativa alguna el Gobierno Nacional, o el Congreso de la República en la ley que se revisa, han afectado la honra de los servidores públicos. Nunca ha sido su propósito ni su decisión atentar contra ese derecho y, por ende, tampoco corresponde a su actuar masificar criterios respecto de ese sector de la población asalariada.

2. Intervención de la Federación Colombiana de Educadores.

El ciudadano Tarsicio Mora Godoy, Presidente de la FederaciÃ³n Colombiana de Educadores, solicita declarar la inexequibilidad de la ley, en lo acusado, por las siguientes consideraciones:

El mÃnimo vital a que se hace referencia en el art. 53 de la ConstituciÃ³n PolÃtica no corresponde al salario mÃnimo legal, sino al mÃnimo de ingreso a que toda persona tiene derecho para mantener el nivel de vida que ha alcanzado por razÃ³n del trabajo realizado al servicio del patrono, en este caso, del Estado. Este es el mÃnimo vital que se ha visto afectado, como consecuencia de la disminuciÃ³n del salario real de los trabajadores que, segÃºn la Corte Constitucional, es un derecho fundamental.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador al emitir su concepto principia por advertir sobre la necesidad de que se integre la unidad normativa con el artÃculo 2 de la Ley 448 de 1992, ya que segÃºn Ã©l, esta norma establece los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el rÃ©gimen salarial y prestacional de los servidores pÃblicos, lo cual guarda intima relaciÃ³n con el tema que se debate. De acuerdo con la norma mencionada, el ejecutivo debe aumentar el salario de los servidores pÃblicos al menos cada aÃ±o.

- De otra parte anota, que antes del examen de fondo de los cargos es necesario dilucidar el planteamiento del Ministerio de Hacienda, en cuanto considera que la Corte debe inhibirse de fallar, porque los actores no impugnan una norma especÃfica que deba ser sometida al anÃlisis de constitucionalidad.

SegÃºn el criterio de la ProcuradurÃa la Corte no debe inhibirse para decidir de fondo, porque efectivamente la acusaciÃ³n se promueve contra una ley, lo cual, en los tÃ©rminos del artÃculo 241-5 C.P. delimita la competencia de la Corte. Nada impide, por consiguiente, que haya un pronunciamiento de fondo sobre las acusaciones que han presentado los actores contra dicha ley.

En relaciÃ³n con el represso que se hace por un interviniente, en el sentido de que una de las demandas sÃ³lo acusa el artÃculo 2 de la Ley 547/99, en donde apenas se alude a un guarismo carente de sentido, por lo que la Corte debe declararse inhibida, debe darse por entendido que la acusaciÃ³n no se dirige exclusivamente contra el valor allÃ consignado, como referido a los gastos totales de la NaciÃ³n, sino en cuanto que en Ã©l, no se reflejan o incorporan los recursos suficientes para incrementar las asignaciones de todos los servidores pÃblicos.

- Sobre los cargos especÃficos, el Procurador considera que militan razones de peso para sostener que la ley acusada "...resulta imperfecta en tanto y en cuanto al pretender desarrollar un deber impuesto por la ConstituciÃ³n, desfavoreciÃ³ sin justificaciÃ³n objetiva a un sector de los trabajadores estatales, conculcÃ¡ndoles sus derechos a la igualdad".

Lo anterior es corroborable con la exposiciÃ³n de motivos que acompaÃ±a al proyecto de ley de presupuesto de la presente vigencia, donde el ejecutivo seÃ±ala que en la propuesta de gastos de funcionamiento sÃ³lo se autoricen recursos para atender un incremento salarial del 9%, para aquellos servidores que reciben asignaciones equivalentes a menos de 2 salarios mÃnimos legales mensuales.

AdemÃ¡s, con posterioridad a la ley acusada, el Gobierno dictÃ³ el decreto 182 de 2000, en el que fijÃ³ las escalas de asignaciÃ³n bÃ¡sica de los empleados y funcionarios pÃblicos del orden nacional, y dispuso expresamente que a partir del 1 de enero se reajustaban las asignaciones de los servidores "... que a 31 de diciembre de 1999 devengaban hasta \$240.515, el 9.23%, y para quienes devengaban a la misma fecha mas de \$240.515 y hasta \$472.920, el 9%".

- Con todo, debe dejarse en claro que la omisiÃ³n legislativa no puede predicarse de toda la ley 547, sino sÃ³lo del presupuesto de gastos que estÃ¡ contenido en el artÃculo 2 de dicho ordenamiento legal, donde aparecen relacionadas las autorizaciones de gasto para las instituciones y Ã³rganos del poder pÃblico.

- Es realmente en el artÃculo 2 de la Ley acusada donde se desconoce el principio constitucional de la movilidad de los salarios (art. 53), en virtud del cual el Estado debe velar por la conservaciÃ³n de la capacidad de compra de los trabajadores ante el impacto provocado por el fenÃ³meno inflacionario.

En el Estado Social de Derecho la movilidad del salario se inspira en el carÃ¡cter sinalagmÃ¡tico y comutativo de las relaciones laborales, entre las cuales debe existir una equivalencia entre los deberes y obligaciones, entre el servicio y su remuneraciÃ³n. Por lo tanto, no es admisible que el valor de los salarios se mantenga intacto mientras el precio de los bienes y servicios aumente por la depreciaciÃ³n de la moneda, pues ello supone que el Estado estarÃa aceptando que los empleadores se enriquezcan en perjuicio del derecho de los trabajadores a recibir una remuneraciÃ³n justa.

El manejo de la inflaciÃ³n es un deber que la ConstituciÃ³n impone al Estado a travÃ©s del Banco de la RepÃºblica, segÃºn lo seÃ±ala el artÃculo 373 de la ConstituciÃ³n, al punto que sus efectos sobre las pensiones debe ser controlado permitiendo que Ã©stas se reajusten periÃ³dicamente, segÃºn lo establecen los artÃculos 48 y 53 superiores. No serÃa lÃ³gico que a los pensionados -trabajadores cesantes- se les reajuste periÃ³dicamente su pensiÃ³n, al paso que a los trabajadores activos no se les pueda incrementar sus asignaciones para protegerlos de los efectos adversos de la inflaciÃ³n.

Con fundamento en los seÃ±alamientos anteriores y en diferentes citas de la jurisprudencia de la Corte, el Procurador concluye que el artÃculo 2 de la ley 547/99, "...representa una flagrante violaciÃ³n del principio superior de la movilidad de los salarios y por ende del postulado de la igualdad real y efectiva de los trabajadores, consignado en los artÃculos 13 y 53 del Estatuto Superior".

"De otra parte -agrega- el reajuste periÃ³dico de las asignaciones de todos los servidores pÃblicos pertenecen a los denominados "derechos

sociales de los trabajadores", que deben ser garantizados por el Estado en todo tiempo de modo que no pueden ser desmejorados o vulnerados por el Estado aun en tiempo de anormalidad institucional".

Tal es la importancia de esta garantía, que el artículo 215 de la Carta, sobre el estado de emergencia económica, dispone que aun en esta situación no podrá el Gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

- Lo anterior también permite sostener que es relativa la autonomía de que goza el ejecutivo para formular anualmente el presupuesto de gastos, no obstante la aparente amplitud que los artículos 346 y 347 superiores le otorgan. Por su parte el Congreso tiene el deber de verificar que el proyecto de presupuesto incluya los recursos destinados al reajuste de las asignaciones de servidores públicos, y en dado caso, debe solicitar al Gobierno que proponga la partida necesaria para tal fin, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 345 ibídem.

Salvo el caso que nos ocupa, el Gobierno puede manejar la facultad de formular el presupuesto de gastos y, además, el ejecutivo goza de la posibilidad de establecer "aumentos diferenciales entre las distintas categorías de empleo, pero partiendo de la base del incremento salarial que debe realizarse para contrarrestar la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios de los servidores públicos".

- Si la Corte decide acoger los planteamientos expuestos, "debe declarar la inconstitucionalidad de la omisión legislativa contenida en el artículo 2 de la ley 547 de 1999, porque las autorizaciones máximas apropiadas por el Congreso en el presupuesto de gastos para la presente vigencia fiscal, fueron insuficientes para atender el aumento salarial de todos los servidores públicos, segúrn lo impone el principio superior de la movilidad de los salarios".

En razón de lo anterior la Corte debe "exhortar al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible, y con fundamento en la atribución que le confiere el artículo 346 superior, expida una ley modificatoria del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones de la presente vigencia fiscal, en la cual se ordene apropiar los recursos financieros que permitan incrementar las asignaciones de todos los servidores públicos a fin de evitar que pierdan su poder adquisitivo a causa del fenómeno inflacionario dando cumplimiento a lo dispuesto en el Preambulo y los artículos 1, 25 y 53 de la Ley Fundamental". Desde luego, que el exhorto debe también dirigirse al Gobierno Nacional para que éste proponga la iniciativa correspondiente ante el Congreso.

Además, la constitucionalidad del artículo 2 de la ley acusada debe declararse en forma condicionada, es decir, apelando a la técnica de las sentencias modulativas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. El Problema jurídico planteado.

De acuerdo con los criterios de las referidas demandas, las intervenciones registradas y el concepto del Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte determinar lo siguiente:

Si resulta viable o no la pretensión de los demandantes dirigida a que se declare inexequible el art. 2 de la ley 547/99, en cuanto el legislador, al expedir el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000, violando la Constitución, no previó el aumento salarial para todos los servidores públicos, sino a favor de quienes devengaran menos de dos salarios mínimos. Y en caso de prosperar, cuál debe ser la solución que debe adoptar la Corte para subsanar la aludida omisión y asegurar el imperio de la integridad y la supremacía de la Constitución.

2. La solución al problema.

2.1. Para la Corte es claro que, si bien las pretensiones de los actores se han enfocado bajo perspectivas diferentes, dado que uno de ellos acusa toda la ley 547/99, mientras que el otro apenas censura parte del artículo 2, aquéllos buscan idéntico propósito, porque en su esencia persiguen la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 de la ley mencionada, por la presunta omisión en que incurrió el Congreso al no asignar recursos suficientes para ajustar el salario de todos los servidores públicos, con el fin de contrarrestar la pérdida real de sus ingresos por efecto del fenómeno inflacionario. En efecto, la omisión, si es que existe, sólo puede predicarse de la referida disposición, porque es en ella donde se establece el valor de las apropiaciones necesarias para atender los gastos de funcionamiento de la Nación y, particularmente, lo correspondiente a los "servicios personales", que es el rubro donde se maneja la asignación para el pago de salarios.

2.2. En la exposición de motivos del proyecto de ley, que dio origen a la adopción del presupuesto de rentas y gastos, se consignó expresamente el monto del reajuste por inflación y el sector de trabajadores públicos que recibirán el incremento de sus asignaciones. Se dijo en dicha exposición:

"5. La realidad presupuestal para el año 2000".

"En consecuencia, ante la falta de espacio para financiar mediante endeudamiento adicional el presupuesto previsto inicialmente, se ha decidido que este proyecto de ley se ciñe a las disponibilidades reales con que se cuenta. Para lograrlo se han realizado diversos ajustes de forma que se pueda tener un presupuesto que, además de financiable, contribuya a alcanzar las metas financieras que se ha propuesto el Gobierno. Con este fin, la formulación del proyecto que se presenta a consideración del Congreso se ha hecho atendiendo algunos de los criterios que se mencionan a continuación".

"Salarios".

"En primer lugar, la formulaciÃ³n del proyecto de presupuesto para el aÃ±o 2000 prevÃ© un incremento salarial del 9% para aquÃ©lllos servidores del Estado que devengan menos de dos salarios mÃ¡nimos mensuales y ningÃºn aumento, para aquÃ©lllos que reciben dos o mÃ¡s salarios. En el caso de los sectores de defensa, policÃ¡a y maestros, se ha previsto el efecto de los ascensos: 3 puntos en defensa y policÃ¡a y 9 puntos en maestros. TambiÃ©n se ha limitado al mÃ¡ximo el monto de las apropiaciÃ³nes destinadas a financiar las denominadas plantas paralelas".

2.3. De conformidad con la ConstituciÃ³n (arts. 150-11 y 346), le corresponde al Gobierno formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciÃ³nes y presentarlo al Congreso dentro de los primeros 10 dÃ¡as de cada legislatura.

En la ley de apropiaciÃ³nes sÃ³lo pueden incluirse partidas que correspondan a crÃ©ditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a ley anterior, o a gastos propuestos por el Gobierno "para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder pÃºblico", o al servicio de la deuda o destinados a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

2.4. Es funciÃ³n que corresponde al Congreso, a travÃ©s de la ley general, marco o cuadro (art. 150-19-e), la de establecer los objetivos y criterios bÃ¡sicos que debe observar el Gobierno para establecer el rÃ©gimen salarial y prestacional de los empleados pÃºblicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza PÃºblica.

En cumplimiento del referido precepto el Congreso expidiÃ³ la ley 4 de 1992, que contiene los objetivos y criterios conforme a los cuales el Gobierno debe determinar el rÃ©gimen salarial y prestacional de los aludidos servidores pÃºblicos. Es así como dicha ley, en el artÃculo 1Ãº, establece lo siguiente:

"El Gobierno Nacional, con sujeciÃ³n a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijarÃ¡ el rÃ©gimen salarial y prestacional de:

- a) Los empleados pÃºblicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominaciÃ³n o rÃ©gimen jurÃ¢dico;
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio PÃºblico, la FiscalÃa General de la NaciÃ³n, la OrganizaciÃ³n Electoral y la ContralorÃa General de la RepÃºblica;
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y
- d) Los miembros de la Fuerza PÃºblica".

Y en los artÃculos 2Ãº y 4Ãº, en su orden, se determinan los objetivos y criterios que han de ser tenidos en cuenta para la fijaciÃ³n de dicho rÃ©gimen, entre otros, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado y la prohibiciÃ³n de "desmejorar sus salarios y prestaciones sociales", asÃ como la obligaciÃ³n perentoria del Gobierno de modificar anualmente el sistema salarial de Ã©stos.

Expresamente el art. 4Ãº, luego de la declaraciÃ³n de inexequibilidad de las expresiones "dentro de los primeros diez dÃ¡as del mes de enero", integrante de su primer inciso y de su inciso tercero, en lo pertinente, dispone:

"Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artÃculo 2Ãº el Gobierno Nacional,cada aÃ±o, modificarÃ¡ el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artÃculo 1, literales a), b) y d), aumentando sus remuneraciones". (Subraya la Corte).

En la sentencia C-710/99 la Corte fundamentÃ³ la declaraciÃ³n de inexequibilidad de los mencionados segmentos normativos del art. 4Ãº de la ley 4Ãº de 1992, en los siguientes argumentos:

"A juicio de la Corte, que se estipule en la ley marco, a manera de directriz y regla vinculante, que, como mÃ¡nimo, cada aÃ±o se producirÃ¡ al menos un aumento general de salarios para los empleados en menciÃ³n, es algo que encaja perfectamente dentro del cometido y papel atribuidos por la ConstituciÃ³n y la jurisprudencia al Congreso Nacional en estas materias. Es decir, el Congreso no vulnera la aludida distribuciÃ³n de competencias, sino que, por el contrario, responde a ella cabalmente, cuando seÃ±ala un tiempo mÃ¡ximo de vigencia de cada rÃ©gimen salarial, que debe ir en aumento, al menos aÃ±o por aÃ±o, con el fin de resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pÃ©rdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una econÃmica inflacionaria".

"Pero, en cambio, cuando la norma legal escapa a su naturaleza propia -la de orientaciÃ³n general- y constriÃ±e la autonomÃa administrativa del Gobierno, obligÃndolo a efectuar los aumentos Ã©nicamente dentro de los primeros diez dÃ¡as de enero, e impidiÃndole establecer nuevas modificaciones del sistema salarial en Ã©pocas diferentes, como podrÃa ocurrir que las necesidades y conveniencias lo hicieran aconsejable, el Congreso invade el campo especÃfico de acciÃ³n encomendado por la ConstituciÃ³n de manera exclusiva al Presidente de la RepÃºblica y, por tanto, viola el artÃculo 150, numeral 19, literal e) de la ConstituciÃ³n, y se inmiscuye, por medio de ley, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (art. 136, numeral 2, C.P.)".

"En tal sentido, la disposiciÃ³n, que quita al Gobierno toda posibilidad de regular la materia en concreto segÃºn las variables econÃmicas y las condiciones sociales, se presenta como limitante inflexible y absoluta que, por serlo, resulta constitucional".

"En efecto, lo que buscÃ³ el Constituyente al someter la materia salarial en el sector pÃºblico al sistema de leyes cuadro fue precisamente combinar la fijaciÃ³n de unas pÃ³lÃicas bÃ¡sicas por parte del Congreso con la indispensable flexibilidad para el Ejecutivo en el manejo concreto y en la toma de decisiones especÃficas dentro de la oportunidad y con las caracterÃsticas que el momento exija, sin exceder los lÃmites que la ley le haya establecido".

"Se observa sin dificultad que tal objetivo se distorsiona en alto grado y llega inclusive a frustrarse totalmente cuando, so pretexto de estipular las directrices fundamentales para el ejercicio de la función administrativa, el Congreso restringe al máximo el campo del Gobierno en la selección concreta del momento en el cual, además del incremento anual de salarios, estime necesario, urgente o aconsejable efectuar otros, segun las coyunturas y las circunstancias económicas y laborales del país".

"En la disposición examinada se aprecia una ostensible violación de la Carta Política, en cuanto se delimita la función gubernamental, forzando que tenga lugar apenas dentro de los diez primeros días del año, llevando a que, transcurridos ellos, pierda el Gobierno competencia, en lo que resta del año, para desarrollar la ley marco decretando incrementos que en cualquier tiempo pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversos factores".

"Como dice el actor, el criterio restrictivo acogido en la norma podría acarrear consecuencias absurdas, contrarias al sentido y al fundamento constitucional de las leyes marco, como sería la de prohibir que se corrigieran vicios o errores detectados en los decretos dictados a principios de año, a la espera de que se recuperara la competencia presidencial para el efecto en los primeros diez días del año siguiente".

"La Corte, en este entendido, declararía inexistentes las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada año para dictar los decretos de aumento salarial. Este, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse al menos cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1, literales a), b) y d), de la Ley 4 de 1992, y, segun resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, segun las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional".

(...)

"Aunque lo lógico es que el efecto retroactivo del aumento se produzca tal como lo prevé la norma en cuanto a los decretos que se expedían en el mes de enero, para que el incremento salarial abarque el año completo -y así debe seguir ocurriendo, con el objeto de que el ingreso real de los trabajadores no se deteriore-, cuando se trata de aumentos posteriores adicionales, que pueden ser decretados en cualquier tiempo dentro del año -como resulta de esta Sentencia-, debe ser el Ejecutivo, sin la restricción plasmada en la norma legal, el que indique la fecha a partir de la cual operaría, con carácter retroactivo, el respectivo aumento. Es esa una decisión administrativa que la ley marco no puede forzar, segun el principio constitucional de distribución de competencias entre el Congreso y el Gobierno. Bien puede el Ejecutivo, en cuanto a esos aumentos posteriores dentro del año, si cree oportuno decretarlos, señalar que rigen desde el 1 de enero o desde otra fecha, y la norma del Congreso, que debe ser amplia y general, no tiene competencia para hacer inflexible la regla que en esos casos habrá de aplicarse".

"La Corte declararía la inexistencia del inciso final del artículo 4 demandado, aunque en el entendido de que se retira del ordenamiento jurídico por haber invadido el Congreso la órbita administrativa del Gobierno, mas no porque tal disposición sea materialmente contraria a la Constitución Política. Así, en cuanto a los aumentos ordinarios, que se decretan al comienzo de cada año, deben ser retroactivos al 1 de enero correspondiente, si bien en cuanto a incrementos salariales extraordinarios, sería el Presidente de la República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operaría la retroactividad".

2.5. En la sentencia C-815/99 la Corte al declarar la exequibilidad condicionada del art. 8 de la ley 278/96, que regula lo relativo a la fijación del salario mínimo, y que es aplicable también al presente caso, dijo lo siguiente:

"Así las cosas, vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores".

"Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno estará obligado a velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución". (Subraya la Corte).

2.6. La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo.

Esta equivalencia debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquello en términos reales conserve su valor.

Estima la Corte que el ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste por

inflaciÃ³n, teniendo en cuenta los factores reales de carÃ¡cter socioeconÃ³mico que inciden en su determinaciÃ³n y, especialmente, la necesidad de asegurar el mÃ¡nimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

Sobre la temÃ¡tica tratada se ha pronunciado reiteradamente la Corte en diferentes sentencias. En efecto, en la sentencia T-102 de 1995 dijo:

"El Estado y la sociedad no pueden ser indiferentes a la realidad de que la pÃ©rdida de la capacidad adquisitiva de la moneda lÃ³gicamente desvaloriza el salario. Es por ello que el salario se torna mÃ¡s vil, debiendo actualizarse para mantener su capacidad adquisitiva, sÃ³lo asÃ, en un Estado Social de Derecho, se puede afirmar que la relaciÃ³n laboral es comutativa".

(...)

"En una sociedad que tiene una economÃa inflacionaria como lo reconoce la misma ConstituciÃ³n en los artÃculos 373 y 53, el salario no puede ser una deuda de dinero. En realidad se trata de una deuda de valor. Es decir, la explicaciÃ³n del salario no se encuentra tanto en el principio nominalista como en el principio valorativo. Esto porque las personas trabajan fundamentalmente para tener unos ingresos que les permita vivir en condiciones humanas y dignas".

Posteriormente, en sentencia T-276/97 expresÃ³:

"En lo que hace a la remuneraciÃ³n y a su periÃ³dico reajuste, se trata de dos elementos que conforman, desde el punto de vista constitucional, derechos inalienables de todo trabajador, que correlativamente implican obligaciones ineludibles de los empleadores. Estos no asumen una conducta legÃ¢tica dentro de la relaciÃ³n laboral cuando pretenden escamotear tales derechos mediante procedimientos destinados a crear situaciones aparentemente ajustadas a la ley pero en realidad violatorias de ella,...".

(...)

"La posiciÃ³n del empresario en este sentido no puede ser aceptada por la Corte, frente a los derechos constitucionales alegados, por cuanto si bien es cierto en el nivel mÃ¡nimo se cumple la obligaciÃ³n legal incrementando el salario en la proporcÃ³n anual plasmada en el respectivo decreto, ello no quiere decir que las demÃ¡s escalas salariales puedan permanecer indefinidamente congeladas, segÃºn la voluntad del patrono, ya que la remuneraciÃ³n de los trabajadores debe ser mÃ¡s vil, es decir, estÃ¡ llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el aumento en el costo de la vida".

"En otros tÃ©rminos, ningÃºn patrono pÃ³blico ni privado tiene autorizaciÃ³n constitucional para establecer que sÃ³lo harÃ¡ incrementos salariales en el nivel mÃ¡nimo y que dejarÃ¡ de hacerlos indefinidamente en los distintos perÃ¶odos anuales cuando se trata de trabajadores que devengan mÃ¡s del salario mÃ¡nimo".

"En realidad, en una economÃa inflacionaria, la progresiva pÃ©rdida del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminuciÃ³n real en los ingresos de los trabajadores en la medida en que, aÃ±o por aÃ±o, permanezcan inmodificados sus salarios. Cada perÃodo que transcurre sin aumento implica una disminuciÃ³n real de la remuneraciÃ³n y, por tanto, un enriquecimiento sin causa de parte del patrono, quien recibe a cambio la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando cada vez menos".

2.7. De las normas de la ConstituciÃ³n surge el deber constitucional del Estado de conservar no sÃ³lo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mÃ¡nimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia. En efecto, la exigencia de dicho deber surge: i) de la necesidad de asegurar un orden social y econÃ³mico justo (prÃ¡mbulo); ii) de la filosofÃa que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagraciÃ³n del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (art. 1); iii) del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la ConstituciÃ³n (arts. 2, 334 y 366); iv) del principio de igualdad en la formulaciÃ³n y aplicaciÃ³n de la ley (art. 13); v) de la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneraciÃ³n mÃ¡nima, vital y mÃ¡s vil (art. 53); vi) del reconocimiento de un tratamiento remuneratorio igual tanto para los trabajadores activos como para los pasivos o pensionados (arts. 48, inciso final y 53, inciso 2); vii) del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios bÃ¡sicos (art. 334) y viii) de la prohibiciÃ³n al Gobierno de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre los cuales se encuentra naturalmente el salario, durante el estado de emergencia econÃ³mica, lo cual indica que en tiempo de normalidad mucho menos puede disminuir los referidos derechos.

El deber de preservar el valor de los salarios y de hacer los reajustes periÃ³dicos para satisfacer las necesidades vitales del trabajador, se deduce tambiÃ©n del art. 187 de la ConstituciÃ³n. En efecto, si la asignaciÃ³n de los miembros del Congreso se debe ajustar cada aÃ±o en proporcÃ³n igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneraciÃ³n de los servidores de la administraciÃ³n central, es porque el Constituyente considerÃ³ que los fenÃ³menos econÃ³micos y particularmente la inflaciÃ³n afectan la estabilidad de los ingresos laborales y que resultaba necesario preservar el poder adquisitivo de Ã©stos, para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas.

2.8. La obligaciÃ³n que, tanto para el Gobierno como para el Congreso, establece la ConstituciÃ³n de aumentar periÃ³dicamente los salarios de los servidores pÃ³blicos indudablemente tiene una concreciÃ³n en la ley 4Ã³ de 1992, especÃ¢ficamente en los arts. 1Ãº, 2Ãº y 4Ãº. En efecto, la normativa constitucional se hace realidad cuando el Congreso al expedir dicha ley le impone al Gobierno la obligaciÃ³n de aumentar anualmente el valor de los referidos salarios; obligaciÃ³n que adquiere una relevancia constitucional, en la medida en que segÃºn el art. 189-10, es funciÃ³n

del Presidente de la Repùblica obedecer la ley y velar por su estricto cumplimiento. Subraya la Corte.

Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4^{ta} de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constituci^{on} y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jur^{ídico} de aumentar anualmente el salario de los servidores pùblicos.

No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4^{ta} de 1992, pues el referido deber emana directamente de la Constituci^{on} y se desarrolla y operativiza en aquellas. Dicho de otra manera, las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneraci^{on} de los trabajadores sea digna, justa, vital y m^{uy}vil.

2.9. Conviene recabar que el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia de 2000, se concib^{io} ajustado a una serie de criterios macroecon^{ómicos}, dentro de los cuales tuvo un peso determinante la necesidad de restringir los aumentos salariales. Es as^ì como la ley acusada, reconoce dos franjas de servidores pùblicos en relaci^{on} con el incremento, o mejor, con el ajuste del salario: quienes devengaban hasta dos salarios m^ánimos mensuales, que lo recibieron, y los dem^{ás} que fueron excluidos del beneficio de tal derecho.

Lo anterior implica, sin duda, un tratamiento discriminatorio en perjuicio de un vasto sector de servidores pùblicos, bajo el criterio de que la mayor^{ía} de los trabajadores deben hacer un sacrificio como contribuci^{on} al saneamiento de las finanzas pùblicas.

Dicho tratamiento rompe el principio de igualdad en la medida en que la situaci^{on} de todos los trabajadores est^á igualmente afectada por la situaci^{on} econ^{ómica} y, en especial, por el fen^{omeno} inflacionario. Y si el Estado debe preservar el valor real del salario, como se ha visto, no existe fundamento razonable para que solamente en relaci^{on} con determinados servidores se logre este prop^{ósito} y en cambio se desatienda con respecto a otros.

Si, como lo ha expresado la Corte, no es admisible que se congelen los salarios dejando de hacerse incrementos peri^{ódicos} que permitan asumir el deterioro de los ingresos, menos resulta aceptable que se niegue a un gran sector de trabajadores del Estado el "ajuste" de sus asignaciones para que al menos conserven su valor real.

2.10. Seg^{undo} la Constituci^{on} la pol^{ítica} econ^{ómica} es responsabilidad del Gobierno, y en su dise^{ño} y formulaci^{on} igualmente est^á comprometidos el Legislador y el Banco de la Repùblica, dentro del ^ámbito de sus competencias.

Desde luego dicha pol^{ítica} debe considerar las limitaciones que imponen las circunstancias econ^{ómicas} y fiscales del pa^s; pero sin dejar de considerar esos factores que condicionan el gasto pùblico, debe tenerse de presente que ni el Gobierno, ni el Congreso, gozan de una facultad discrecional absoluta para definir *ad libitum* el incremento salarial anual de los servidores pùblicos, porque median disposiciones constitucionales que limitan su actuaci^{on} y le imponen unos criterios que son de rigurosa observancia, como son, entre otros, el reconocimiento del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, de una remuneraci^{on} m^ánima, vital y m^{uy}vil y de su necesario ajuste por inflaci^{on} y el tratamiento equitativo, sin ning^{un} tipo de discriminaci^{on}.

No es argumento suficiente para desconocer el ajuste del salario a los servidores pùblicos la situaci^{on} fiscal del pa^s, pues ^ésta requiere de un manejo ajustado a los ordenamientos constitucionales y de ^éstos surge, con claridad meridiana, el deber constitucional para el Gobierno de conservar el valor real del salario, haciendo como lo determine la ley, los ajustes peri^{ódicos} por inflaci^{on}, as^ì como los incrementos adicionales que se justifiquen, atendiendo los diferentes factores de orden pol^{ítico}, social y econ^{ómico}.

2.11. Tanto el Gobierno al presentar el proyecto del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del a^{ño} 2000, como el Congreso al aprobarlo, mediante la ley acusada, violaron la Constituci^{on}, debido a que desconocieron el deber jur^{ídico} constitucional y legal de incrementar los salarios de todos los servidores pùblicos, a partir del 1 de enero de dicho a^{ño}.

Establecido el incumplimiento de dicho deber, con el fin de asegurar el imperio de la supremac^{ia} y de la integridad de la Constituci^{on}, la Corte se pronunciar^á de la siguiente manera:

- Declarar^á que en el art^{ículo} 2 de la ley 547 de 2000 se incurri^ó por el Congreso en el incumplimiento de un deber jur^{ídico}, emanado de las normas de la Constituci^{on} se^ñaladas en la parte motiva de esta sentencia y, específicamente, de los art^{ículos} 53 y 150, numeral 19 literal e), as^ì como del art^{ículo} 4^{to} de la ley 4^{ta} de 1992. En consecuencia, declarar^á la inequidad del mencionado art^{ículo}, salvo en cuanto se omiti^ó el mencionado deber jur^{ídico}, en lo relativo al ajuste salarial de los servidores pùblicos por el a^{ño} 2000, en lo cual es inequitable.

- Ordenar^á poner en conocimiento del se^ñor Presidente de la Repùblica y del H. Congreso de la Repùblica la decis^{on} contenida en la presente sentencia, para que dentro de la ^ámbito de sus competencias constitucionales, cumplan con el deber jur^{ídico} omitido, antes de la expiraci^{on} de la presente vigencia fiscal, con arreglo a los siguientes par^ámetros que aparecen se^ñalados en pronunciamientos de la Corte Constitucional que han hecho tr^ánsito a cosa juzgada, seg^{undo} las consideraciones precedentes, as^ì:

- El ^último aumento salarial a todos los servidores pùblicos ocurri^ó y se hizo efectivo entre el 1^{er} de enero y el 31 de diciembre de 1999. Por esta raz^{on}, al tenor de lo dispuesto en el art^{ículo} 4^{to} de la ley 4^{ta} de 1992 y en las sentencias C-710/99 y C-815/99, y con el fin de garantizar la igualdad frente a los servidores a quienes se les aument^ó el salario, a partir del 1 de enero de 2000, los incrementos salariales que se decretan con el fin de cumplir con el deber omitido, necesariamente deben hacerse en la misma forma, esto es, desde la misma fecha.

- As^ì mismo, con arreglo a la jurisprudencia contenida en la sentencia C-815/99, los aumentos salariales deben corresponder, por lo menos al

uento de la inflaciÃ³n del aÃ±o anterior, porque sÃ³lo de esta manera se cumple a cabalidad con los mandatos constitucionales que exigen conservar el poder real de los salarios de los trabajadores.

2.12. Finalmente advierte la Corte, que lo expresado en la parte motiva de esta sentencia esta vinculado y constituye un todo inescindible con su parte resolutiva y, por lo tanto, aquÃ©lla es obligatoria.

VII. DECISION.

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n

RESUELVE:

Primero. DECLARAR que en el artÃculo 2 de la ley 547 de 2000 se incurriÃ³ por el Congreso en el incumplimiento de un deber jurÃdico, emanado de las normas de la ConstituciÃ³n seÃ±aladas en la parte motiva de esta sentencia y, especÃficamente, de los artÃculos 53 y 150, numeral 19 literal e), asÃ como del artÃculo 4Ãº de la ley 4Ãº de 1992.

Segundo. En los tÃ©rminos de la parte motiva, declarar la EXEQUIBILIDAD del mencionado artÃculo, salvo en cuanto se omitiÃ³ el mencionado deber jurÃdico, en lo relativo al ajuste salarial de los servidores pÃºblicos por el aÃ±o 2000, en lo cual es INEXEQUIBLE.

Tercero. PONER en conocimiento del seÃ±or Presidente de la RepÃºblica y del H. Congreso de la RepÃºblica la decisiÃ³n contenida en la presente sentencia, para que dentro de la Ã³rbita de sus competencias constitucionales, cumplan con el deber jurÃdico omitido, antes de la expiraciÃ³n de la presente vigencia fiscal, con arreglo a lo consignado en su parte motiva.

Cuarto. Ordenar que se comunique la presente decisiÃ³n, ademÃ¡s, al seÃ±or Ministro de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico.

NotifÃquese, cÃ³piese, comunÃquese e insÃ©rtese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archÃvese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

Auto 125/00

Referencia: expedientes D-2780 y 2804

Corrección de la Sentencia C-1433/2000.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Bogotá; D.C., noviembre dos (2) de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

CONSIDERANDO:

Que en la sentencia C-1433 de octubre 23 de 2000, esta Corporación incurrió en un error mecanográfico al señalar, tanto en la parte motiva (numeral 2.11) como en la parte resolutiva, que la ley 547 fue expedida en el año 2000 y no en 1999.

Que es necesario precisar la fecha de la ley acusada para evitar cualquier confusión.

RESUELVE:

Aclarar la sentencia C-1433/2000, en el sentido de que el año de expedición de la ley demandada que aparece tanto en la parte motiva como en el ordinal primero de la parte resolutiva, corresponde a 1999.

Cambia, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cíomplase.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-1433/00

SALARIO MOVIL-Indeterminación (Salvamento de voto)

INFLACION-Control (Salvamento de voto)

INFLACION-CongelaciÃ³n de salarios (Salvamento de voto)

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Iniciativa privilegiada del Ejecutivo en proyecto (Salvamento de voto)

LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL-ConstitucionalizaciÃ³n (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes D-2780 y D2804

Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra la Ley 547 de 1999.

Demandantes: Rosalba InÃ©s Jaramillo Murillo y Orlando MuÃ±oz Neira

Magistrado ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena, salvo mi voto en el asunto de la referencia, con fundamento en las siguientes consideraciones que en su momento expuse en la sesiÃ³n correspondiente:

1. La decisiÃ³n de la cual me aparto, parte del supuesto segÃºn el cual de la ConstituciÃ³n PolÃtica se desprende una regla que impone tanto al Gobierno como al Congreso aumentar anualmente el salario de los servidores pÃºblicos en la misma proporcÃ³n en la cual haya aumentado el Ãndice de inflaciÃ³n, a fin de mantenerlo actualizado y contrarrestar la pÃ©rdida de su poder adquisitivo. De esta manera, el Gobierno tiene que incluir la partida correspondiente en el proyecto de ley de presupuesto que presenta anualmente al Congreso, y Ã©ste debe aprobarla en los anteriores trÃ©minos.

En sustento de la anterior conclusiÃ³n, la mayorÃ¡a considerÃ³ que la interpretaciÃ³n de la palabra "movil", referida al salario, y contenida en el artÃculo 53 de la Carta, imponÃ¡a este aumento anual en la proporcÃ³n indicada, es decir en la misma proporcÃ³n en que crezca el Ãndice de inflaciÃ³n. Adicionalmente, considerÃ³ que la declaratoria de exequibilidad del artÃculo 4Ãº de la Ley 4a de 1992, norma que ordena al Gobierno modificar anualmente el sistema salarial correspondiente a los servidores pÃºblicos, corroboraba la conclusiÃ³n anterior.

A juicio de la suscrita, la referida conclusiÃ³n no puede extraerse de la ConstituciÃ³n. En efecto, seÃ±alar que al Congreso y al Gobierno se impone tal aumento anual, equivale a deducir del texto superior una sub-regla que el constituyente no consagrÃ³, y que una interpretaciÃ³n armÃ³nica de la ConstituciÃ³n lleva a desechar.

2. Para empezar, la movilidad del salario que menciona el artÃculo 53 superior, es un concepto que no puede ser interpretado Ã³nicamente en el sentido aludido, es decir en el de imponer anualmente un aumento salarial equivalente al aumento en el Ãndice de precios. El salario mÃ³vil, como una de las garantÃas fundamentales que componen el derecho al trabajo, es, por su misma formulaciÃ³n normativa, un concepto jurÃ¢dico indeterminado. Esta indeterminaciÃ³n surge como consecuencia de que la movilidad salarial admite diversas interpretaciones, toda ellas acordes con la ConstituciÃ³n. Para dilucidarlas es necesario relacionar dicho concepto con el principio de equivalencia entre el trabajo realizado y la remuneraciÃ³n recibida en contraprestaciÃ³n, el cual la jurisprudencia ha formulado como "a trabajo igual, salario igual".

Interpretando aquel concepto a la luz de este principio se pueden formular dos corolarios, cuya relevancia depende de las circunstancias frente a las cuales sea aplicable el concepto: El primer corolario es que, en una econÃ³mica inflacionaria, la pÃ©rdida de capacidad adquisitiva del salario no puede afectar de manera irracional el derecho a la subsistencia mÃ¡nima del trabajador. El segundo corolario es que si la calidad y cantidad de trabajo realizado por una persona aumentan, Ã©sta tiene derecho a un aumento de su remuneraciÃ³n, proporcional al incremento del trabajo.

Respecto del primero de los corolarios antes enunciados, es necesario hacer varias observaciones:

En primer lugar, sin dejar de afirmar su carÃ¡cter normativo, este concepto, en circunstancias de inflaciÃ³n negativa, o de inflaciÃ³n neutra, no da lugar a un aumento automÃ¡tico de los salarios. Ello se debe a que la movilidad salarial tiene, en este aspecto, un carÃ¡cter instrumental, es decir, es una funciÃ³n que, dada la circunstancia particular de una econÃ³mica inflacionaria, permite que el salario del trabajador conserve su capacidad adquisitiva. Es Ã©sta, -la conservaciÃ³n de la capacidad adquisitiva- y no la movilidad en sÃ¡ misma, la finalidad perseguida por el constituyente. Si ello es asÃ, no se puede afirmar que del concepto jurÃ¢dico de movilidad salarial se deduce una sub-regla constitucional segÃºn la cual los trabajadores, y en particular los de la AdministraciÃ³n nacional, tienen derecho a un aumento anual de su salario.

Por otra parte, la formulaciÃ³n de dicha sub-regla en ciertas circunstancias puede resultar contraproducente, y terminar impidiendo precisamente el fin perseguido por el constituyente, que es el de la conservaciÃ³n de la capacidad adquisitiva del salario de los trabajadores. Ello es asÃ, por la siguiente razÃ³n. MacroeconÃ³micamente, el aumento del salario a un grupo significativo de trabajadores, como lo es el de la AdministraciÃ³n central, puede llegar a tener un impacto nocivo sobre la inflaciÃ³n. La inflaciÃ³n es una medida de la variaciÃ³n de los precios en la econÃ³mica, que toma como muestra los productos que conforman una canasta determinada. Dicho aumento de precios puede ser consecuencia de que determinado agente mande seÃ±ales equivocadas al mercado, haciendo creer a quienes ofrecen los productos de la canasta, que la demanda sobre los mismos ha aumentado, llevÃ¡ndolos a presumir que la capacidad adquisitiva de las personas ha aumentado, sin que ello sea en realidad asÃ. Cuando quienes ofrecen estos productos creen que la demanda ha aumentado, incrementan sus precios. Sin embargo, este aumento en los precios puede no corresponder a un aumento de la capacidad adquisitiva real de la gente, pues la producciÃ³n de

dicha economía, y por lo tanto la riqueza real de las personas, puede, en realidad, no haber aumentado. Por lo tanto, si se aumentan los salarios de la Administración nacional (que es un agente económico que por definición no tiene una incidencia directa sobre el aumento de la productividad de la economía), sin que ello obviamente implique un aumento en lo que produce dicha economía, se está enviando señales equivocadas al mercado, lo cual tiene el efecto inflacionario antes descrito. Si se aumenta cada año el salario de acuerdo con la inflación proyectada para el año siguiente, de todos modos no habrá una equivalencia perfecta entre el aumento del costo de la vida y el incremento salarial y, en cambio, se estará contribuyendo a prolongar el fenómeno inflacionario en el tiempo.

De otro lado, cabe anotar que la inflación no sólo afecta a los trabajadores de la Administración central. Afecta a toda la sociedad en su conjunto. En particular, y con mayor gravedad, a las personas de menores ingresos. Por lo tanto, el control de ese fenómeno constituye un interés general del Estado. Por ello, el concepto de movilidad salarial debe verse no sólo desde la óptica inmediatista, que tenga como objetivo remediar de manera *ad-hoc* las consecuencias de la inflación para un determinado sector de la población. El análisis de constitucionalidad debe ser lo suficientemente amplio como para permitir al Estado corregir y prevenir la inflación de manera permanente y extender a toda la sociedad los beneficios de una economía estable y también las cargas de alcanzar dicha meta. Por lo tanto, dada la complejidad del problema, el análisis de la norma demandada debe hacerse contrastándola con el conjunto de normas que componen el sistema constitucional y no sólo a partir de las normas y reglas que hasta el momento se han referido al concepto de movilidad contenido en el artículo 53. En tal medida, es relevante incluir dentro del análisis al artículo 334 de la Constitución, que establece que "*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, (...) para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (...).*"

Es entonces necesario concluir que el control de la inflación es un fin legítimo y una función que le corresponde ejercer, entre otras, al Estado, a través de la ley. Para evitar la prolongación del fenómeno inflacionario, el Congreso utilizó como herramienta a su alcance, la congelación de los salarios de la Administración nacional, que establece entre aquellos gastos sobre los que constitucionalmente tiene injerencia estableciendo la respectiva partida a través de la Ley Anual de Presupuesto. La medida resulta adecuada y responde a un interés general de rango constitucional. Adicionalmente, no es desproporcionada por cuanto la restricción de la capacidad adquisitiva del salario que se impuso a los servidores públicos no implica una afectación del núcleo esencial del derecho a la subsistencia en condiciones dignas.

En este mismo sentido, es necesario recordar que el concepto de salario móvil es jurídicamente indeterminado y que dicha indeterminación, que en derecho constitucional es precisamente la razón de ser de la labor de especificación del juez de dicha rama del derecho, también actúa como límite de su competencia, a favor de la discrecionalidad política del legislador. Esta llamada libertad configurativa, es un presupuesto necesario dentro de una democracia pluralista cuyo máximo exponente es precisamente el Congreso.

3. Desde otro punto de vista, también es discutible el argumento que sustenta la Sentencia, según el cual Gobierno y el Congreso estaban obligados, el primero a incluir una partida para aumento general de los salarios de los servidores públicos en el mismo Índice de crecimiento de la inflación, y el segundo a aprobarla sin reducciones, pues así se los imponía el artículo 4º de la Ley 4ª de 1992, declarado exequible por esta Corporación mediante Sentencia C-710 de 1999. Y es discutible por dos razones: Primero, por cuanto esta interpretación vacía de contenido la iniciativa privilegiada del Ejecutivo en la formulación del proyecto de ley anual de presupuesto, iniciativa privilegiada consagrada en el artículo 351 superior; ya en varias oportunidades anteriores, la Corte había sentado una jurisprudencia clara en el sentido de respetar esta iniciativa privilegiada, indicando que las leyes que decretan gasto público no tienen mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no constitúan órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. Y en segundo lugar, porque por este camino se conduce a obligar al Congreso en virtud de lo dispuesto por una ley marco, la cual estará llamada a señalar pautas al Gobierno más no a condicionar la actividad legislativa. Así, la consecuencia inmediata de la decisión adoptada por la mayoría, conduce a "constitucionalizar" el artículo 4º de la Ley 4ª de 1992, pues en lo sucesivo el Congreso y el Gobierno no podrán abstenerse de acatarlo anualmente al proponer y aprobar la ley de apropiaciones. El Congreso viene así a quedar atado por una ley que no ostenta la categoría de orgánica, lo cual no resulta acorde con los postulados constitucionales ni con el principio democrático.

4. Por lo que tiene que ver con la presunta omisión legislativa por el incumplimiento del supuesto deber de legislar en materia presupuestal incluyendo la referida partida para el aumento anual del salario de los servidores públicos, a mi juicio dicha omisión no se da, por cuanto, como se dijo anteriormente, de la Constitución no se deriva directamente el mencionado deber. Por ello la Corte carecía de competencia para formular indicaciones al Gobierno y al Congreso, sobre la obligación de incluir tal partida.

5. Respecto de la violación del principio de igualdad, cargo que la demanda predicaba en contra del artículo 2º de la Ley 547 de 1999, por haber omitido la partida para el aumento general de los salarios, incluyendo solamente un rubro para el aumento a un solo sector de los servidores públicos, la suscrita estima que dicho concepto de violación no es predictable de la norma en mención, toda vez que ella se limita a asignar una partida general para gastos de funcionamiento, sin indicar la manera como la misma se va a distribuir. Son otras las normas que dispusieron los aumentos para determinados servidores públicos con exclusión de otros, contenidas especialmente en el Decreto 182 de 2000, por lo cual el cargo de violación del principio de igualdad debe predicarse de ellas y no del artículo 2º acusado.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia.

Fecha *ut supra*,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-1433/00

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Establecimiento directo por el Constituyente (Salvamento de voto)

LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL-Criterios de fijaciÃ³n (Salvamento de voto)

INTERPRETACION SISTEMATICA-Criterios de fijaciÃ³n salarial (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD-ProyecciÃ³n y extensiÃ³n diferente (Salvamento de voto)

REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL PROPORCIONAL A LA CANTIDAD Y CALIDAD DE TRABAJO-InterpretaciÃ³n no integral (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Efecto de medidas respecto del conjunto de la sociedad (Salvamento de voto)

JUICIO ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD-Ordenes especÃficas (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes D- 2780 y D 2804

Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra la Ley 547 de 1999

Actores:

Rosalba InÃ©s Jaramillo Murillo y Orlando MuÃ±oz Neira

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con la habitual consideraciÃ³n expreso a continuaciÃ³n las razones de mi desacuerdo con la sentencia de la referencia, en armonÃa con lo expuesto durante la discusiÃ³n de la correspondiente ponencia.

En la parte resolutiva la providencia dispuso:

" PRIMERO. DECLARAR que en el artÃculo 2 de la ley 547 de 2000 se incurriÃ³ por el Congreso en el incumplimiento de un deber jurÃdico, emanado de las normas de la ConstituciÃ³n seÃ±aladas en la parte motiva de esta sentencia y, especÃficamente, de los artÃculos 53 y 150, numeral 19 literal e), asÃ como del artÃculo 4Ãº de la ley 4Ãº de 1992.

SEGUNDO. En los tÃ©rminos de la parte motiva, declarar la EXEQUIBILIDAD del mencionado artÃculo, salvo en cuanto se omitiÃ³ el mencionado deber jurÃdico, en lo relativo al ajuste salarial de los servidores pÃblicos por el aÃ±o 2000, en lo cual es INEXEQUIBLE

TERCERO. PONER en conocimiento del seÃ±or Presidente de la RepÃblica y del H. Congreso de la RepÃblica la decisiÃ³n contenida en la presente sentencia, para que dentro de la Ã³rbita de sus competencias constitucionales, cumplan con el deber jurÃdico omitido, antes de la expiraciÃ³n de la presente vigencia fiscal, con arreglo a lo consignado en su parte motiva.

CUARTO. Ordenar que se comunique la presente decisiÃ³n, ademÃ¡s, al seÃ±or Ministro de Hacienda y CrÃ©dito PÃblico".

1. El incumplimiento de un deber jurÃdico, emanado de las normas de la ConstituciÃ³n seÃ±aladas en la parte motiva de esta sentencia y, especÃficamente, de los ArtÃculos 53 y 150, numeral 19 literal e), asÃ como del ArtÃculo 4Ãº de la Ley 4Ãº de 1992.

La decisiÃ³n mayoritaria para arribar a la declaraciÃ³n contenida en el ordinal primero de la parte resolutiva se basa en el incumplimiento de un deber jurÃdico, es decir en una conducta omisiva por parte del Gobierno al formular el proyecto de presupuesto anual y del Congreso al aprobarlo. El deber jurÃdico se hace descansar en lo dispuesto en los ArtÃculos 53 y 150 - 19 e.- 189,-10 de la ConstituciÃ³n PolÃtica y en el ArtÃculo 4Ãº de la Ley 4Ãº de 1992.

Estas disposiciones prevÃn, de una parte, que el legislador debe adoptar el estatuto del trabajo, teniendo en cuenta como principios mÃnimos fundamentales, entre otros el de una "remuneraciÃ³n mÃnima vital y mÃnÃ³vil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo", de otra, que al legislador compete fijar a travÃs de leyes marco objetivos y criterios a los cuales se sujetel Gobierno para seÃ±alar el rÃ©gimen salarial y prestacional de los empleados pÃblicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza PÃblica. Precisamente a travÃs de la Ley 4Ãº de 1992 el legislador ejercitÃ³ esa funciÃ³n de fijar las pautas conforme a las cuales el Gobierno ejercerÃ; la funciÃ³n de establecer los salarios y prestaciones de los servidores del Estado, en el nivel nacional de la administraciÃ³n.

El destinatario de esas reglas es el Gobierno, quien las debe observar al fijar los salarios mediante decreto. En este punto cuadra recordar cÃ³mo el juez de esos decretos es el Consejo de Estado y no por vÃa indirecta esta CorporaciÃ³n.

Dentro de la concepción del control constitucional a cargo de los tribunales constitucionales, por principio estos deben ocuparse del juzgamiento de las normas adoptadas y no de las denominadas no normas, que evidencian conductas omisivas del legislador en el cumplimiento de su misión. La Corte (siguiendo orientaciones doctrinarias generalmente acogidas) en jurisprudencia ya constante ha definido estas conductas omisivas, distinguiendo dos supuestos: Las omisiones absolutas (doctrinariamente denominadas omisiones del legislador) y las omisiones relativas (omisiones de ley). Sólo las segundas pueden dar lugar a declaratoria de inconstitucionalidad, en el entendimiento que ha hecho la jurisprudencia. Empero, en este último supuesto la Corte ha exigido siempre que el deber omitido en la formulación normativa por el legislador, esté establecido directamente por el constituyente. Quizás podría agregarse que ese deber puede estar igualmente consagrado en una ley orgánica o estatutaria, como sería para el caso presente si se hubiera establecido en la ley orgánica de presupuesto, preceptora de la ley anual de presupuesto.

Por lo anterior, considero que excede las orientaciones de esta misma Corporación la interpretación extensiva que ahora se hace en el considerando 2.11 de la sentencia en glosa, cuando expresa que "las disposiciones de la Ley 4 de 1992 en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el Artículo 150 numeral 19-e, atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente el salario de los servidores públicos". Y al respecto cabría inquirir si el incumplimiento de ese deber, concretado en el acto de formulación del proyecto de presupuesto conduce fatalmente a un vicio de inconstitucionalidad de la ley que lo adopte, o debe corregirse mediante otro tipo de sanción jurídica.

Como ya se ha señalado, la Ley 4ª de 1992 es ley marco dictada en desarrollo de las atribuciones que al legislador asigna el Artículo 150, 19, de la Constitución y que tiene por objeto determinar las pautas dentro de las cuales el Gobierno fije, periódicamente, los emolumentos de los empleados públicos.

Revisado el contenido de la Ley 4ª de 1992 se encuentra que evidentemente entre los objetivos y criterios allí previstos y condicionantes de la acción del Gobierno está el del "respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general como de los regímenes especiales", con la expresa previsión de que "en ningún caso se podrá en desmejorar sus salarios y prestaciones sociales". Pero igualmente en dicha disposición se hace mención a otros criterios que deben tenerse en cuenta por el Gobierno para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados, por ejemplo, la modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública; la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad (Artículo 2º, literales d), h), i)-).

Entonces, la sentencia al basarse tan solo en las disposiciones constitucionales que en ella se enuncian y al buscar apoyo solo en uno de los criterios legales más no en el conjunto de los mismos para efectuar la necesaria interpretación sistemática, sin tampoco tener en cuenta el preciso contexto de la mencionada ley 4ª de 1992 (ley marco en desarrollo del numeral 19 del Artículo 150 de la Constitución) dejando de lado elementos indispensables de evaluación, que habrían llevado a la conclusión de constitucionalidad del Artículo 2º de la ley acusada, la anual de presupuesto para el año 2000.

Y es que del enunciado de principios que se hace en el numeral 2.7 de la parte motiva, por su vaguedad y amplitud, no puede llegarse a la conclusión de la existencia de un deber jurídico establecido constitucionalmente incumplido por el Gobierno y el legislador. Por aquél al presentar el proyecto de presupuestos y por éste al tramitarlo y aprobarlo sin consultar los lineamientos de la Ley 4ª de 1992.

En armonía con las anotaciones precedentes es claro que la conclusión enunciada en el numeral primero de la sentencia no presenta el necesario soporte constitucional.

2. La supuesta omisión del deber jurídico y el principio de igualdad

En el ordinal segundo de la parte resolutiva la sentencia declara la exequibilidad del Artículo 2º de la ley anual de presupuesto salvo en cuanto "se omitió el mencionado deber jurídico, en lo relativo al ajuste salarial de los servidores públicos por el año 2000, en lo cual es INEXEQUIBLE".

Para llegar a esa decisión la Corte invoca el principio de igualdad y las disposiciones del Artículo 53 de la Constitución. No obstante es lo cierto que se da al principio de igualdad una proyección y una extensión, diferentes a las preconizadas de manera constante por la propia Corte. En efecto, no existe disposición constitucional ni legal que imponga de manera indiscriminada el aumento salarial en los términos que adopta la sentencia. Precisamente la misma Ley 4ª de 1992, al señalar los criterios y objetivos expresivos de una política salarial del legislador (que fue objeto de decisión de exequibilidad por la Corte), a más de los ya citados alude a criterios como los de "competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales", "el nivel de los cargos, esto es la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño", el establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo...". Al propugnar por un factor uniforme, la propia Corte, a mi juicio ha dejado de lado los postulados constitucionales que imponen dar trato desigual a situaciones desiguales, como son las que necesariamente han de surgir de la aplicación de los criterios legales.

A lo anterior debe agregarse que la sentencia en referencia efectúa una interpretación no integral de los principios establecidos en el Artículo 53 de la propia Constitución Política. En ese sentido debe recordarse que esta disposición superior prevalece entre los principios más fundamentales, que han de observarse en la formulación del estatuto del trabajo el de "remuneración más íntima vital y más amplio proporcional a la cantidad y calidad del trabajo. También debe recordarse que esta disposición ha de interpretarse en consonancia con aquellas otras normas de la Constitución que imponen la dirección general de la economía a cargo del Estado. La interpretación efectuada por la Corte, al ser

parcial, lleva a la conclusión de que el carácter m Ávil, que en la sentencia se predica no solo de la renumeración m Ánima, tiene una sola orientación (aumento indefectible), lo que en términos de dirección general de la economía y de las realidades económicas puede no ser siempre exacto, tal como lo postulan los expertos en estas materias.

Por lo demás, la sentencia C-1433 de 2000, al centrar su análisis y decisión en la remuneración de los empleados cuyo salario es superior a dos salarios mínimos, y fijar, siguiendo enunciados jurisprudenciales anteriores, como aumento mínimo el que surge del Índice de inflación, so pretexto de afirmar el principio de igualdad, pudo ocurrir, a mi juicio, en un tratamiento desigual en detrimento de quienes por tener una remuneración inferior a dos salarios mínimos solo quedaron con el aumento del nueve por ciento ordenado por el Gobierno en los términos de la Ley 44 de 1992 y que se refleja en la parte del artículo 2º de la ley acusada que fue declarada exequible en la misma sentencia.

En fin, en el análisis realizado por la Corte se echa de menos la consideración del postulado fundante de solidaridad, por virtud del cual debe considerarse el efecto de las medidas que se adopten respecto del conjunto de la sociedad.

3. Las órdenes específicas y el juicio abstracto de constitucionalidad

En el ordinal tercero de la parte resolutiva se dispone "PONER en conocimiento del señor Presidente de la República y del H. Congreso de la República la decisión contenida en la presente sentencia, para que dentro de la órbita de sus competencias constitucionales, cumplan con el deber jurídico omitido, antes de la expiración de la presente vigencia fiscal, con arreglo a lo consignado en su parte motiva".

Al respecto, reitero los reparos que ya he enunciado en anteriores oportunidades acerca de lo que considero una excesiva utilización de instrumentos propios de otro tipo de procesos, diferentes del proceso que se desarrolla por virtud de demandas públicas de inconstitucionalidad que han de concluir en decisiones de exequibilidad o de inexequibilidad de las disposiciones acusadas, luego del llamado juicio abstracto de constitucionalidad.

Así lo expresé en mi salvamento de voto a la sentencia C-700 de 1999:

"2. El contenido y los alcances de las decisiones de la Corte Constitucional en materia de constitucionalidad al resolver las demandas que en acción pública formulen los ciudadanos.

La orden impartida por la Corte en la parte resolutiva respecto del cumplimiento de la sentencia C-383 de 11.999 concita reflexión acerca del contenido de las decisiones que en materia de constitucionalidad pueda impartir la Corte.

En ese orden de ideas, es pertinente precisar que los procesos de inconstitucionalidad responden a finalidades específicas, que condicionan los medios de acción, las potestades del juez las características y efectos de las providencias que ponen fin al correspondiente proceso.

Mediante la acción de inconstitucionalidad se busca, por principio que la Corte declare si una disposición sujeta a su control de constitucionalidad, es conforme o no con la Constitución.

La declaratoria de no conformidad con la Constitución ¿de inconstitucionalidad ¿de una norma, comporta su inexequibilidad, esto es, su inaplicabilidad, en principio hacia el futuro, salvo que la propia Corte, fije efectos hacia el pasado, lo cual ha de ser excepcional y con observancia de las reglas que rigen lo "excepcional".

Impartir órdenes a personas o entidades determinadas, para el cumplimiento de tales decisiones o en relación con decisiones anteriores de inconstitucionalidad parecería exceder, por principio, el ámbito del proceso y de las decisiones de inexequibilidad. En efecto, en el proceso de inconstitucionalidad se actúa en la búsqueda de una definición de conformidad o no conformidad con la Constitución. No se persigue declaración ni decisión de amparo que requiera precisión sobre actuaciones concretas de las autoridades con el fin de proteger un derecho fundamental directamente vulnerado por la ley cuya inexequibilidad se persigue.

Al respecto no puede perderse de vista que los procesos de amparo (como será el que se estructura en torno de la acción de tutela) prevén garantía de principio sobre los derechos de defensa y debido proceso de quien resulte afectado, de manera directa por la decisión que ponga fin al proceso. En efecto, los contornos del debido proceso y del derecho de defensa en los procesos de constitucionalidad, en función de su finalidad, son bien distintos de los que deben encauzar la vigencia de tales derechos fundamentales en procesos mediante los cuales se busca la protección de derechos individuales subjetivos.

Admitir que un proceso de inconstitucionalidad concluya en decisiones encaminadas a protecciones específicas que deban ser cumplidas por personas determinadas frente a terceros, puede, entonces distorsionar los elementos y requisitos propios del proceso de inexequibilidad y llegar a significar, por ende, una desviación del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, haciendo nugatorias sus finalidades propias."

La utilización de tales órdenes, con la previsión de contenido y término de cumplimiento arriesga a que, so pretexto del control abstracto de constitucionalidad, el órgano de control constitucional se inmiscuya en las decisiones que la propia Constitución ha confiado con exclusividad a otras ramas del poder público, que en su caso deben considerar y apreciar elementos y factores con un específico régimen de responsabilidades, que exceden el ámbito propio del control de constitucionalidad, confiado, a su turno, de manera excluyente a la Corte, dentro del marco de la separación, equilibrio y colaboración necesarias de las ramas y órganos del poder público (Artículos 113 y siguientes de la Constitución Política).

La decisión no comprende la totalidad del articulado de la ley.

Por Último, llama la atención que a pesar de que una de las demandas se dirigió contra toda la ley, la omisión del deber jurídico solo la predica la Corte del Artículo Segundo y a él se refiere explícitamente la providencia, sin que recaiga pronunciamiento alguno respecto del resto del articulado.

Las consideraciones que anteceden, expresadas de manera suscinta explican mi desacuerdo con la sentencia en referencia.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Fecha y hora de creación: 2023-02-23 10:37:16