



Sentencia 710 de 1999 Corte Constitucional

Sentencia C-710/99

SENTENCIA C-710/99

LEY MARCO-Ámbito de la función administrativa a cargo del Presidente

Las materias objeto de regulación por el mecanismo constitucional de las leyes marco -particularmente aquellas previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política- no pueden ser tratadas de manera exclusiva por el Gobierno o por el Congreso, de modo tal que se concentre la función en una de las ramas del poder público con exclusión de la otra, sino que respecto de ellas la Constitución impone una actividad estatal que se desenvuelve en dos fases bien diferenciadas orgánica y materialmente: la legislativa, propia e intransferible del Congreso, que implica la fijación de reglas generales, pautas, objetivos y criterios; y la ejecutiva, a cargo del Presidente de la República, que comporta la realización de los cometidos establecidos por el legislador, y la concreción, mediante decretos de Ándole administrativa, de las directrices trazadas en la ley cuadro. Si bien no carece el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente cuando el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley, existe una zona administrativa que la propia Carta ha dejado para la actuación del Presidente de la República, en la cual no puede entrar el Congreso sin grave riesgo de invadir Áreas que le son ajenas y, por tanto, de afectar la constitucionalidad de las disposiciones legales mediante las cuales se sustituye al Gobierno.

SALARIO-Aumento/GOBIERNO-Autonomía administrativa en materia salarial

Que se estipule en la ley marco, a manera de directriz y regla vinculante, que, como mínimo, cada año se producirá al menos un aumento general de salarios para los empleados en mención, es algo que encaja perfectamente dentro del cometido y papel atribuidos por la Constitución y la jurisprudencia al Congreso Nacional en estas materias. Es decir, el Congreso no vulnera la aludida distribución de competencias, sino que, por el contrario, responde a ella cabalmente, cuando señala un tiempo máximo de vigencia de cada régimen salarial, que debe ir en aumento, al menos año por año, con el fin de resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria. En la disposición examinada se aprecia una ostensible violación de la Carta Política, en cuanto se delimita la acción 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. La Corte declarará inexequibles 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, segón resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, según las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara constitucional.

SALARIO-Aumento retroactivo

En el entendido de que se retira del ordenamiento jurídico por haber invadido el Congreso la Área 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, será el Presidente de la República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operará la retroactividad.

Referencia: Expediente D-2341

Acción p^{ública} de inconstitucionalidad ejercida por el ciudadano Pedro Augusto Escobar Trujillo contra el artículo 4 de la Ley 4 de 1992

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional de la Rep^{ública} de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y habiendo cumplido los requisitos y trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso iniciado a partir de la demanda que incoara el ciudadano PEDRO AUGUSTO ESCOBAR TRUJILLO contra parte del artículo 4 de la Ley 4 de 1992

I. TEXTO

La disposición objeto de proceso, en cuyo texto se subrayan las expresiones demandadas, dice:

"LEY 04

(mayo 18)

mediante la cual se establecen las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

Régimen salarial y prestacional de los Empleados Públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

(...)

ARTÍCULO 4º: Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Los aumentos que decrete el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

(...)"

II. LA DEMANDA

El demandante acusa únicamente las expresiones que aparecen subrayadas, y se abstiene de transcribir el párrafo de la norma objeto de proceso, por considerarla no relacionada con los cargos que formula.

Principia el actor por aclarar que su demanda recae sobre las expresiones transcritas, pero en el entendido de que la inconstitucionalidad sólo se predicaría en cuanto a ese segmento normativo se le pretenda dar alcance restrictivo pleno de la atribución gubernamental a que el resto del artículo se contrae.

Solicita entonces a la Corte, en caso de concluir ésta que la norma en sí misma no es inconstitucional, declarar que su conformidad con la preceptiva superior depende de que se la interprete y aplique en el sentido de que ella no inhibe de manera total y absoluta la facultad del Presidente de la República para dictar los decretos sobre sistema salarial de los empleados enumerados en el artículo 1, literales a), b) y d) de la misma Ley, para un determinado año fiscal, los cuales podrían, en consecuencia, expedirse rápidamente en cualquier tiempo durante el mismo año y más aún durante el año anterior al de su vigencia y no necesariamente en los primeros días de ese año (interpretación constructiva de la Ley).

Segundo piensa el demandante, el fragmento que acusa, en cuanto se le da una lectura que implique un alcance restrictivo absoluto, contradice claramente el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), de la Constitución Política.

Expone así el impugnante el concepto de la violación:

"Lo que caracteriza fundamentalmente la ley marco, es que los temas o materias sobre los cuales ella versa se consideraban tradicionalmente como propios de la competencia del órgano legislativo ordinario, entre nosotros el Congreso, por ser generales y abstractas, pero que en razón de la dinámica que han alcanzado las relaciones sociales (nacionales o internacionales) en esas cuestiones, se impone la necesidad de dictar esas regulaciones con agilidad, de modo que atiendan a las cambiantes circunstancias de cada momento. Se ha considerado entonces conveniente desplazar la competencia para emitirlas, del Congreso al Ejecutivo, si bien éste no puede obrar a su entero talante, con solo sujetación a la Constitución (como en el caso de los llamados 'reglamentos constitucionales o autónomos') sino con subordinación a las leyes del Congreso más amplias y que le marquen meros objetivos y criterios, vale decir, que se limitan a diseñar una política legislativa para que el gobierno se encargue de irla desarrollando en el tiempo. Hay, pues, en tratándose de las leyes marco, una facultad o función de complementación de la ley por el Ejecutivo, pero que no se confunde con la potestad reglamentaria ordinaria que por naturaleza corresponde al mencionado órgano o rama del poder con respecto a las leyes, segundón lo tiene bien asentado nuestro derecho público desde antiguo."

Esta última, en efecto, tiene por finalidad, como bien se sabe, facilitar la ejecución de la ley en cuanto a ella no suele descender a todos los detalles necesarios para garantizar su eficaz aplicación por los destinatarios de la norma y así el Ejecutivo, en ejercicio de una función que le es consustancial, la de velar por el estricto cumplimiento de las leyes, entra a reglamentar lo pertinente. Pero el ejercicio de esta potestad no es imprescindible en todo caso para la efectividad de la ley, pues en tratándose de una ley ordinaria el legislador no tiene limitaciones en la expresión de su voluntad, pudiendo dar en el hecho la hipótesis de que el texto de una ley sea autosuficiente, esto es, que contenga en sí misma todos los elementos normativos que permitan su aplicación inmediata sin que haya menester esperar una reglamentación que resultaría simplemente repetitiva y superflua. Significa lo anterior que el ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria es contingente, puede ser indispensable o no y no es correcto, por ende, sostener, como lo hacen algunos, que toda ley debe ser reglamentada y que ninguna es aplicable mientras su reglamentación no se haya producido, pues eso depende de las circunstancias específicas de cada norma. No existe desde esta perspectiva una competencia reglamentaria automática y omnipresente para el Ejecutivo.

En cambio, en lo tocante a las leyes marco sí es inexcusable la intervención del Ejecutivo para que la ley del Congreso pueda aplicarse. Hay una como competencia parcelada o compartida entre esas dos ramas del poder, de origen constitucional para ambas, sin que quiera jurídicamente la posibilidad de interferencia de una sobre otra. La legislativa, por medio de una ley que lo es formal y materialmente, brinda apenas objetivos y criterios generales; la Ejecutiva, por medio de decretos, expide las correspondientes normaciones más concretas y detalladas,

conservando, claro estÃ; la posibilidad de modificarlas en cualquier momento conforme las conveniencias generales lo exijan, lo cual es realmente de la esencia del complejo acto involucrado en el concepto de ley marco. Porque no se olvide que la introducciÃ;n de Ã©ste en nuestra sistemÃ;tica jurÃ;dica obedeciÃ;a a la idea de que la regulaciÃ;n de determinados asuntos imponÃ;a en el mundo moderno rapidez y agilidad para acomodarlos a la coyuntura actual, rasgo incompatible con la rigidez de trÃ;jmites de la ley formal.

Al analizar las prescripciones constitucionales se observa con facilidad que para el ejercicio de la facultad de que se viene tratando, cuya fuente, ya se anotÃ;, es la propia ConstituciÃ;n, Ã©sta no seÃ±ala plazos ni dispone limitaciones temporales. Las Ã³nicas condiciones son las relacionadas con la orden perentoria al gobierno de sujetar sus reglamentos a los objetivos y criterios trazados por el Congreso en la ley cuadro. Pero en la ConstituciÃ;n vigente, sola fuente de esa facultad originaria del gobierno y por ende la norma que exclusivamente podrÃ;a fijar tÃ;rminos como el acÃ; criticado, no se atraviesa semejante obstÃ;culo a la acciÃ;n gubernamental.

En consonancia con lo expuesto, se aprecia claramente que cuando el artÃ;culo 4 de la Ley 4 de 1992 confina dentro de un horizonte temporal de los diez primeros dÃ;as del aÃ±o la facultad presidencial de modificar el rÃ;gimen salarial de algunos servidores pÃ;blicos (los mencionados en los literales a), b) y d) del artÃ;culo 1 de la misma ley) aumentando sus remuneraciones, estÃ; excediendo los lineamientos propios de una ley marco y estableciendo indebida restricciÃ;n a la funciÃ;n fundamental de desenvolverla, segÃ;n la orientaciÃ;n constitucional en vigor, al menos en cuanto se entienda que vencido dicho plazo el gobierno pierde la competencia al efecto durante el resto del aÃ±o. Ello acarrearÃ;a consecuencias absurdas, como la de que, si en los decretos dictados a comienzo de enero se incurre en errores o vacÃ;os que sÃ³lo se advierten despuÃ;s de expirada la dÃ;cada, no es posible enmendarlos sino que hay que dejarlos intactos hasta que supuestamente se recobre la competencia en los diez primeros dÃ;as del aÃ±o siguiente. La fijaciÃ;n de ese lÃmite temporal no puede desconocerse, desde ningÃ;n punto de vista, como objetivo o criterio, que es a lo que se debe contraer el contenido de la ley marco, segÃ;n lo enuncia el numeral 19 del artÃ;culo 150 constitucional, pues por definiciÃ;n no lo es y, como el propio artÃ;culo 4 de la Ley 4 de 1992 lo reconoce, tales objetivos son los plasmados en el artÃ;culo 2 idem.

Una cosa es que por razones de organizaciÃ;n y mÃ;todo fiscales convenga dictar los decretos al principio del aÃ±o y que asÃ; se ordene por vÃ;a de estipulaciÃ;n general y otra bien distinta que se aduzca la privaciÃ;n tajante de la competencia pasado ese lapso, como se mantiene para algunos exÃ;getas con una lectura miopemente ceÃ±ida al texto literal, sin reparar en su verdadero alcance dentro del contexto normativo colombiano".

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS

El ciudadano MANUEL AVILA OLARTE, quien interviene en el proceso como apoderado del Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃ;blico, solicita a la Corte que declare exequible la disposiciÃ;n impugnada, en relaciÃ;n con el cargo formulado.

Expone asÃ; su criterio:

"-VIGENCIA DEL REAJUSTE

En la medida en que la vigencia del reajuste salarial es anual, se justifica que el mismo sea realizado a la mayor prontitud posible, en relaciÃ;n con el inicio del aÃ±o calendario.

De otra parte, en la medida en que las modificaciones al rÃ;gimen salarial de los servidores pÃ;blicos a los que se refiere el artÃ;culo 4Ãº de la Ley 4 de 1992, tienen efectos fiscales a partir del 1Ãº de enero del respectivo aÃ±o, resulta lÃ;gico que tales modificaciones se realicen con la mayor cercanÃ;a posible a la fecha mencionada.

-DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Toda vez que las modificaciones al rÃ;gimen salarial van a afectar al conjunto de los servidores pÃ;blicos a que se refiere el artÃ;culo 4Ãº de la Ley 4 de 1992, tales reajustes deben realizarse en condiciones de igualdad desde el punto de vista temporal, lo que se garantiza si los mismos se realizan por la misma Ã;copa.

En efecto, no tendrÃ;a justificaciÃ;n, desde esta Ã;ptica, que los mencionados reajustes se realizaran en Ã;copas distintas del aÃ±o, dependiendo del Ã;rgano estatal respectivo, del nivel o grado correspondiente.

Por otra parte, en la medida en que la modificación del régimen salarial tiene efectos hasta el 31 de diciembre del año respectivo, los servidores públicos tendrán derecho a que la modificación anotada se realice en la mayor brevedad posible, con el objeto de planear sus presupuestos, para el respectivo año.

En tal sentido, lo que se garantiza con la disposición demandada es la certeza sobre el monto de la remuneración a que tienen derecho los servidores públicos, casi desde el primer momento en que opera el mencionado reajuste.

No sobra advertir, finalmente, que la limitación establecida por el legislador no comprende la eventual expedición de decretos que se limiten a corregir errores en las cifras que definen los decretos que se deben expedir dentro de los diez días hábiles de cada año, pues estos últimos no modifican, en estricto sentido, el mencionado régimen salarial".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación (E), doctor Eduardo Montealegre Lynett, al rendir el concepto de rigor, pide a la Corte que declare la constitucionalidad de lo demandado, con base en la siguiente argumentación:

"En el caso sub examine, la determinación de un límite temporal para ejercer la competencia para la modificación del régimen salarial y prestacional salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades del Gobierno, no las cercena ni las torna inocuas. El Congreso no sustituye al Gobierno en su tarea de establecer las correspondientes modificaciones que anualmente este realiza en materia salarial. Dentro del límite máximo, el Gobierno ejerce libremente su competencia.

De otra parte, la fijación de un límite máximo temporal, resulta una medida necesaria, razonable y justificada, en tanto propugna porque la función administrativa que está al servicio de los intereses generales, se desarrolle conforme a los principios que le son señalados en el artículo 209 constitucional.

El efectuar los reajustes dentro de los diez primeros días del mes de enero de cada año, resulta una medida razonable que propugna por una justicia social, que permite que en forma oportuna y eficaz se cumpla con el cometido de mantener el valor intrínseco de los salarios de los trabajadores del sector oficial.

El aparte acusado, igualmente, desarrolla principios constitucionales, en tanto, posibilita que el salario de los empleados del sector oficial recobre su capacidad adquisitiva al comienzo de la anualidad, cuando se fijan nuevas metas de inflación -Ley 31 de 1992, artículo 2- asegurando que los mismos tengan acceso efectivo a los bienes y servicios, finalidad que, entre otras, le señala al Estado el artículo 334 Superior.

Esta razonabilidad se descubre también, al observarse que se coloca a los trabajadores del sector oficial en posición de igualdad con los trabajadores del sector privado, para quienes el Gobierno a más tardar el 30 de diciembre de cada año -Ley 278 artículo 8- debe determinar el salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, cuando definitivamente no se logre hacerlo por consenso".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

Puesto que la demanda ha sido instaurada contra una norma perteneciente a una ley de la República, esta Corte es competente para decidir definitivamente acerca de ella, en obedecimiento a lo estatuido por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. El ámbito propio de la función administrativa a cargo del Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco

Esta Corporación ha venido reiterando que las materias objeto de regulación por el mecanismo constitucional de las leyes marco -

particularmente aquellas previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Político- no pueden ser tratadas de manera exclusiva por el Gobierno o por el Congreso, de modo tal que se concentre la función en una de las ramas del poder público con exclusión de la otra, sino que respecto de ellas la Constitución impone una actividad estatal que se desenvuelve en dos fases bien diferenciadas orgánica y materialmente: la legislativa, propia e intransferible del Congreso, que implica la fijación de reglas generales, pautas, objetivos y criterios; y la ejecutiva, a cargo del Presidente de la República, que comporta la realización de los cometidos establecidos por el legislador, y la concreción, mediante decretos de donde administrativa, de las directrices trazadas en la ley cuadro.

En dos recientes fallos la Corporación ha insistido en el indicado elemento de diferenciación funcional, al referirse a la fijación de los elementos integrantes de la pensión de jubilación de los congresistas (Sentencia C-608 del 23 de agosto de 1999) y al reivindicar la órbita propia del Congreso en la previsión de las pautas necesarias para establecer el sistema jurídico de financiación de vivienda a largo plazo (Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999).

En cuanto a la tarea del Congreso, la segunda de las citadas providencias recalca:

"...la estructura misma del sistema de leyes marco exige la existencia de dos momentos en la actuación estatal, nítidamente diferenciados entre sí, que no pueden coincidir en cabeza de la misma autoridad, sino que, por el contrario, deben hallarse distribuidos en el Congreso y el Ejecutivo, cuyas decisiones -generales unas, específicas las otras- se complementen entre sí para alcanzar los fines que la Constitución establece".

(...)

"...no se concibe la posibilidad de una delegación legislativa, o la entrega por parte del Congreso de su potestad, propia y natural, de fijar las grandes políticas (...) para ser desarrollada por el Presidente de la República"

En lo relativo a la actuación del Gobierno, con base en la ley marco, el primero de los aludidos fallos sostuvo:

"Lo característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enumera: mientras el Congreso, mediante ley, establece reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa.

(...)

Así, pues, a diferencia de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias que puede el Congreso conferirle según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, los que dicta como desarrollo de leyes cuadro (art. 150, numeral 19) carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso. Este agota su actividad al fijar las pautas y directrices en cuya virtud se oriente la tarea estatal de regulación en los asuntos previstos por la norma, y deja paso a la gestión administrativa del Gobierno (art. 189-25 C.P.), que resulta ser mucho más amplia que la potestad reglamentaria referente al comienzo de las leyes (art. 189-11 C.P.), aunque delimitada por los criterios consagrados en las disposiciones básicas dictadas por el legislador.

Si esto es así, los decretos que el Gobierno expide en desarrollo de leyes marco no son demandables ante esta Corte (artículo 241 C.P.). Se trata de actos sometidos al control de constitucionalidad del Consejo de Estado (art. 237-2 C.P.).

Ahora bien, la existencia de áreas de regulación nítidamente demarcadas por el propio Constituyente implica que ni el Presidente puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituir a aquél en la fijación de elementos concretos en la materia sobre la cual recaen las pautas generales que debe trazar.

De allí que resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el

terreno de lo específico, desplazando al Ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan".

Ya este aspecto habría sido considerado por la Corte en la Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998, que declaró inexequibles las reglas de un proyecto de ley objetado por el Ejecutivo, precisamente porque avanzaba tanto en la definición de elementos salariales específicos que anulaba por completo la atribución presidencial:

"Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confiere al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el Artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que deberían plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el Artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquello".

En dicho fallo la Corte dictaminó:

"Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco.

Así, cuando en materia salarial se establecen, como ocurre en el presente caso, los grados correspondientes a determinados empleos, enunciados al detalle, señalando inclusive los niveles salariales correspondientes, la norma legal es, por definición, específica, y cubre la totalidad del campo de regulación, haciendo necesario que tales grados y niveles salariales únicamente puedan ser modificados por otra norma legal, de donde se infiere que el margen de maniobra del Gobierno es nulo, ya que, si entra a hacer adaptaciones, modifica en realidad lo dispuesto por el legislador, cuando lo que busca el régimen constitucional concebido para el efecto es la existencia de un espacio de actividad administrativa suficientemente amplio como para estipular niveles y grados diversos y cambiantes dentro de pautas generales ya consagradas en la ley".

Para la Corte, si bien no carece el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente cuando el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley, existe una zona administrativa que la propia Carta ha dejado para la actuación del Presidente de la República, en la cual no puede entrar el Congreso sin grave riesgo de invadir Áreas que le son ajenas y, por tanto, de afectar la constitucionalidad de las disposiciones legales mediante las cuales se sustituye al Gobierno.

La norma demandada hace parte del conjunto normativo que establece el marco al que se refiere el literal e) del numeral 19 del Artículo 150 de la Constitución, esto es, el relativo a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Entre las pautas trazadas por el Congreso en la Ley 4 de 1992 está la referente al período dentro del cual el Ejecutivo habrá de modificar el

sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artÍculo 1, literales a), b) y d) IbÁdem (los de la Rama Ejecutiva, cualquiera que sea su sector; los del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio PÁblico, la FiscalÃ General de la NaciÃn, la OrganizaciÃn Electoral, la ContralorÃ General de la RepÃblica y los Miembros de la Fuerza PÃblica), aumentando sus remuneraciones.

A juicio de la Corte, que se estipule en la ley marco, a manera de directriz y regla vinculante, que, como mÃnimo, cada aÃ±o se producirÃ al menos un aumento general de salarios para los empleados en menciÃn, es algo que encaja perfectamente dentro del cometido y papel atribuidos por la ConstituciÃn y la jurisprudencia al Congreso Nacional en estas materias. Es decir, el Congreso no vulnera la aludida distribuciÃn de competencias, sino que, por el contrario, responde a ella cabalmente, cuando seÃ±ala un tiempo mÃximo de vigencia de cada rÃgimen 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 pÃrdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una econÃmica inflacionaria.

Pero, en cambio, cuando la norma legal escapa a su naturaleza propia -la de orientaciÃn general- y constriÃ±e la autonomÃa administrativa del Gobierno, obligÃndolo a efectuar los aumentos Ã³nicamente dentro de los primeros diez dÃas de enero, e impidiÃ©ndole establecer nuevas modificaciones del sistema salarial en Ã©pocas diferentes, como podrÃa ocurrir que las necesidades y conveniencias lo hicieran aconsejable, el Congreso invade el campo especÃfico de acciÃn encomendado por la ConstituciÃn de manera exclusiva al Presidente de la RepÃblica y, por tanto, viola el artÃculo 150, numeral 19, literal e) de la ConstituciÃn, 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 disposiciÃn, que quita al Gobierno toda posibilidad de regular la materia en concreto segÃn las variables econÃmicas y las condiciones sociales, se presenta como limitante inflexible y absoluta que, por serlo, resulta constitucional.

En efecto, lo que buscÃ el Constituyente al someter la materia salarial en el sector pÃblico al sistema de leyes cuadro fue precisamente combinar la fijaciÃn de unas polÃticas bÃsicas por parte del Congreso con la indispensable flexibilidad para el Ejecutivo en el manejo concreto y en la toma de decisiones especÃficas dentro de la oportunidad y con las caracterÃsticas que el momento exija, sin exceder los lÃmites que la ley le haya seÃ±alado.

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 funciÃn administrativa, el Congreso restringe al mÃximo el campo del Gobierno en la selecciÃn concreta del momento en el cual, ademÃs del incremento anual de salarios, estime necesario, urgente o aconsejable efectuar otros, segÃn las coyunturas y las circunstancias econÃmicas y laborales del paÃs.

En la disposiciÃn examinada se aprecia una ostensible violaciÃn de la Carta PolÃtica, en cuanto se delimita la acciÃn gubernamental, forzando que tenga lugar apenas dentro de los diez primeros dÃas del aÃ±o, llevando a que, transcurridos ellos, pierda el Gobierno competencia, en lo que resta del aÃ±o, para desarrollar la ley marco decretando incrementos que en cualquier tiempo pueden tornarse Ãºtiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones econÃmicas de equilibrio en Ã¡reas de la gestiÃn pÃblica en las que ellas se hayan roto por diversos factores.

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

La Corte, en este entendido, declararÃ; inexequibles las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaraciÃn no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada aÃ±o para dictar los decretos de aumento salarial. Este, como lo manda la norma objeto de anÃlisis, debe producirse al menos cada aÃ±o, lo que implica que no podrÃ; transcurrir mÃs de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artÃculo 1, literales a), b) y d), de la Ley 4 de 1992, y, segÃn resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrÃ; el Gobierno, segÃn las necesidades y conveniencias sociales, econÃmicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricciÃn que se declara constitucional.

3. Unidad normativa

En cuanto, excepción hecha del parágrafo, los demás segmentos del artículo parcialmente acusado guardan relación directa y evidente con los vocablos que habrían de ser declarados inexequibles, la Corte integraría la unidad normativa (art. 6 del Decreto 2067 de 1991) y, por tanto, el presente fallo recaerá sobre la totalidad del precepto demandado, salvo su parágrafo.

En el primer inciso, se ajusta a la Constitución la proposición jurídica a cuyo tenor, con base en los criterios de la ley marco, el Gobierno Nacional modificará cada año el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1, literales a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Tal mandato corresponde a una pauta legislativa de aquellas previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución y desarrolla, además, el mandato superior de reconocer a los trabajadores el derecho inalienable a una remuneración vital y móvil que debe ser reajustada periódicamente.

El segundo inciso, según el cual el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados, tiene íntima relación con lo dispuesto en el primero, y corresponde a una directriz, que simultáneamente es autorización para el Ejecutivo, con miras a mantener la adecuada remuneración de los empleados, actualizando rubros que inciden en ella y cuya determinación es de competencia del Gobierno, como lo señala con claridad esta Corte en la Sentencia C-608 del 23 de agosto de 1999.

De acuerdo con el inciso final del artículo, los aumentos que decrete el Gobierno Nacional producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

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 expiden 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 operará, con carácter retroactivo, el respectivo aumento. Es esa una decisión administrativa que la ley marco no puede forzar, según 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 declarará la inexequibilidad 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, será el Presidente de la República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operará la retroactividad.

Lo dicho en la parte motiva de esta Sentencia está vinculado de manera inseparable con la parte resolutiva y es, por tanto, obligatorio.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos y dentro de los condicionamientos previstos en esta Sentencia, declárase EXEQUIBLE el artículo 4 de la Ley 4 de 1992, con excepción de su Parágrafo, que no es objeto de decisión en este proceso, y de las expresiones "dentro de los primeros diez días del mes de enero", integrantes de su primer inciso, y del inciso tercero, en su totalidad, que se declaran INEXEQUIBLES.

CÃ³mplese, notifÃ¡quese, comunÃ¡quese, insÃ©rtese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cÃ³mplase y archÃ¡vese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÃ±OZ
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-710/99

SALARIO-Plazo para aumento (Salvamento de voto)

La norma debiÃ³ mantenerse dentro del ordenamiento. El plazo otorgado por la disposiciÃ³n acusada responde a un criterio establecido por el legislador que ademÃ¡s de no invadir la competencia del Gobierno para regular otros aspectos del rÃ©gimen salarial, pretende, dada la incidencia de este punto en la macroeconomÃa, armonizar la polÃtica salarial del gobierno con otras variables. Es absolutamente comprensible que el legislador -con el fin de desarrollar otro criterio contenido en el literal h) del artÃculo 2 de la misma ley 4a. de 1992, que determina que la fijaciÃ³n del rÃ©gimen salarial y prestacional de los servidores pÃºblicos debe sujetarse 'al marco general de la polÃtica macroeconÃ³mica y fiscal' - establezca tambiÃ©n como criterio que los aumentos salariales deben efectuarse dentro de los primeros diez dÃas del aÃ±o. Este plazo - que como todo tÃ©rmino puede ser cuestionado acerca de si deberÃ¡ ser mÃ¡s corto o mÃ¡s largo, inquietud que nunca podrÃ¡ ser dilucidada enteramente, dado que a todo plazo le es inherente una cierta porciÃ³n de voluntad- parece prudencial, puesto que para el diez de enero de cada aÃ±o ya debe conocer el gobierno la meta de inflaciÃ³n fijada por el Banco de la RepÃblica, ya habrÃ¡ determinado el nuevo nivel del salario mÃnimo y ya debe haber culminado las conversaciones con los representantes gremiales de los trabajadores, elementos Ã©stos con los que puede entrar, entonces, a reajustar las asignaciones salariales de los servidores pÃºblicos.

Referencia: Expediente D-2341

Demanda de inconstitucionalidad contra el artÃculo 4 de la Ley 4 de 1992, "mediante la cual se seÃ±alan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijaciÃ³n del rÃ©gimen salarial y prestacional de los empleados pÃºblicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza PÃºblica y para fijaciÃ³n de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artÃculo 150, numeral 19, literales e) y f) de la ConstituciÃ³n PolÃtica"

Actor: Pedro Augusto Escobar Trujillo.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Con todo respeto me aparto de la sentencia dictada por la Corte. Las razones de mi discrepancia se relacionan a continuaciÃ³n:

La mayorÃa sostiene que la norma acusada constriÃ±e la autonomÃa administrativa del Gobierno al establecer que Ã©ste Ã³nicamente podrÃ¡ efectuar los aumentos salariales de los servidores pÃºblicos dentro de los diez primeros dÃas del mes de enero de cada aÃ±o, pues le impide

establecer nuevas modificaciones en Å©pocas diferentes. Lo anterior, constituye para la mayorÃa una invasiÃ³n por parte del Congreso en el campo de acciÃ³n otorgado por la ConstituciÃ³n al Gobierno para regular la materia en concreto segÃºn las variables econÃ³micas y las condiciones sociales.

Considero que contrario a lo establecido por la mayorÃa, la norma debiÃ³ mantenerse dentro del ordenamiento. El plazo otorgado por la disposiciÃ³n acusada responde a un criterio establecido por el legislador que ademÃ¡s de no invadir la competencia del Gobierno para regular otros aspectos del rÃ©gimen salarial, pretende, dada la incidencia de este punto en la macroeconomÃa, armonizar la polÃtica salarial del gobierno con otras variables. AsÃº lo seÃ±ala en la ponencia, inicialmente presentada a la Sala Plena y que no fue aceptada por ella, de la cual transcribo literalmente algunos apartes:

"La conclusiÃ³n acerca de la exequibilidad del texto acusado se fundamenta precisamente en la determinaciÃ³n acerca de cuÃ¡l es la actividad reglamentadora del gobierno en materia del rÃ©gimen laboral de los servidores pÃ³blicos, que es objeto de la fijaciÃ³n del plazo acusado. Como se seÃ±ala, el tÃ©rmino de los diez dÃas que impone el Congreso hace referencia exclusiva al aumento de los salarios de los servidores pÃ³blicos. Pues bien, la Corte estima que, en atenciÃ³n a las importantÃsimas consecuencias macroeconÃ³micas que tiene la determinaciÃ³n del monto de la remuneraciÃ³n de los empleados del Estado, el plazo de los primeros diez dÃas del mes de enero de cada aÃ±o para determinar el alza de los salarios constituye un criterio - una regla, un principio -fijado por el Legislador, con el objetivo de lograr que la polÃtica salarial del Estado se armonicice con las otras variables macroeconÃ³micas, en los tÃ©rminos del numeral 19 del artÃculo 150 de la ConstituciÃ³n, que deja intacta la competencia gubernamental para regular otros aspectos del rÃ©gimen salarial.

"En efecto, el seÃ±alamiento del tÃ©rmino de los 10 dÃas no implica una afectaciÃ³n del poder que se le otorga al Gobierno para 'e) Fijar el rÃ©gimen salarial y prestacional de los empleados pÃ³blicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza PÃ³blica [y para] f) Regular el rÃ©gimen de prestaciones sociales mÃ¡ximas de los trabajadores oficiales.' La norma demandada deja incÃ³lume la esencia de esa atribuciÃ³n, si bien exige que ella sea utilizada dentro de los primeros dÃas del aÃ±o, en lo referente al reajuste de los salarios.

"Obviamente, se podrÃa seÃ±alar que la sola estipulaciÃ³n del plazo apareja un recorte de la mencionada facultad, pero, como se ha precisado, esa limitaciÃ³n no altera la esencia de la atribuciÃ³n, mientras que, por otro lado, sÃ contribuye a poner en consonancia la polÃtica salarial con la polÃtica macroeconÃ³mica. La necesidad de acoplar estas dos polÃticas constituye una razÃ³n adicional que justifica la imposiciÃ³n del plazo atacado. Al respecto es importante mencionar que -en su sentencia C-312 de 1997- la Corte dejÃ³ en claro que '[l]a determinaciÃ³n de la remuneraciÃ³n de los servidores del Estado tiene hondas implicaciones en la polÃtica econÃ³mica.' Ello, dado que la modificaciÃ³n nominal de los salarios incide profundamente en la determinaciÃ³n de los recursos que debe destinar el Gobierno para atender los gastos de funcionamiento del Estado.

"Como es sabido, el nivel de los salarios tiene implicaciones decisivas para la determinaciÃ³n de los ingresos y egresos del Estado, y seÃ±ala cuÃ¡l porcentaje de los egresos debe ser dedicado a gastos de funcionamiento y cuÃ¡l puede ser dirigido hacia la inversiÃ³n. En el presupuesto general de la naciÃ³n, que rige para un perÃodo de un aÃ±o, se hace un cÃ¡lculo acerca del costo que generarÃ¡n las asignaciones salariales. Ese cÃ¡lculo se confirma o se desestima con los aumentos salariales que realice el Gobierno. Dado que el presupuesto entra en vigor a partir del 1Ã° de enero de cada aÃ±o, lo que indica que los cÃ¡lculos tienen consecuencias prÃ¡cticas desde el principio del aÃ±o, es necesario, para lograr un buen orden de las finanzas pÃ³blicas, conocer lo mÃ¡s pronto posible cuÃ¡l serÃ¡ el porcentaje real del aumento de los salarios, con el objeto de poder determinar si se requiere hacer ajustes al presupuesto.

Por eso, es absolutamente comprensible que el legislador -con el fin de desarrollar otro criterio contenido en el literal h) del artÃculo 2 de la misma ley 4a. de 1992, que determina que la fijaciÃ³n del rÃ©gimen salarial y prestacional de los servidores pÃ³blicos debe sujetarse 'al marco general de la polÃtica macroeconÃ³mica y fiscal' - establezca tambiÃ©n como criterio que los aumentos salariales deben efectuarse dentro de los primeros diez dÃas del aÃ±o. Este plazo - que como todo tÃ©rmino puede ser cuestionado acerca de si deberÃa ser mÃ¡s corto o mÃ¡s largo, inquietud que nunca podrÃa ser dilucidada enteramente, dado que a todo plazo le es inherente una cierta porciÃ³n de voluntad- parece prudente, puesto que para el diez de enero de cada aÃ±o ya debe conocer el gobierno la meta de inflaciÃ³n fijada por el Banco de la RepÃ³blica, ya habrÃ¡ determinado el nuevo nivel del salario mÃ¡ximo y ya debe haber culminado las conversaciones con los representantes gremiales de los trabajadores, elementos Ã©stos con los que puede entrar, entonces, a reajustar las asignaciones salariales de los servidores pÃ³blicos.

"Finalmente, como lo seÃ±alan los intervenientes, es claro que la fijaciÃ³n de un plazo para la determinaciÃ³n de los aumentos salariales le permite a los mismos servidores pÃ³blicos presupuestar sus ingresos mensuales y anuales para planificar sus gastos y compromisos.

"Por consiguiente, cabe concluir que, si bien la potestad reglamentaria sobre las leyes marco no debe ser en principio limitada en el tiempo, en el caso concreto del reajuste de los salarios de los servidores pÃ³blicos existen razones de peso que avalan la adopciÃ³n del criterio consistente en fijar el plazo de 10 dÃ¡as, que es objeto de este proceso. Estas razones se refieren a la necesidad de hacer concordar la polÃtica de salarios con la polÃtica macroeconÃ³mica y de garantizar los derechos de los trabajadores. AdemÃ¡s, el mencionado tÃ©rmino no constituye una desnaturalizaciÃ³n de la facultad del gobierno de desarrollar las leyes marco".

Por las anteriores razones la Corte debiÃ³ declarar la constitucionalidad de la expresiÃ³n acusada.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÃ±OZ

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2023-02-23 10:18:48