COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia C/1064/01

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de constitucionalidad |
| **Referencia** | C/1064/01 |
| **Expediente** | — |
| **Fecha** | 2001-03-14 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | Dr MANUEL JOSE |
| **Partes** | — |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Cosa Juzgada Material
- Ley Anual De Presupuesto
- /Ley Anual De Presupuesto
- Cosa Juzgada Material En Omision Legislativa
- Omision Legislativa
- /Cosa Juzgada Material

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 2° de la Ley 628 de 2000, en los términos del condicionamiento precisado en el numeral 6.2 de esta sentencia. Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. ALFREDO BELTRÁN SIERRA Presidente JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE…

## Texto completo

C-1064-01 Sentencia C-1051/01 Sentencia C-1064/01 COSA JUZGADA MATERIAL -Condiciones El fenómeno de la cosa juzgada material opera, así, respecto de los contenidos específicos de una norma jurídica, y no respecto de la semejanza del problema jurídico planteado en la demanda con el ya decidido en un fallo anterior. Por eso, la Corte ha dicho que la cosa juzgada material “tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto, de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política”. Solamente a partir de un ejercicio hermenéutico se podrá precisar cuál fue el “contenido material” que ha sido declarado inexequible por ciertas “razones de fondo”, y que sin embargo, es reproducido por un “acto jurídico” del legislador, a pesar de que subsisten las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en el juicio previo de la Corte.

Además de la existencia de dos disposiciones con contenidos normativos idénticos, es importante que su significado no varíe dado el contexto en que tales disposiciones se aplican y surten efectos.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Monto apropiado distinto al año anterior /LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Cambio de política salarial respecto de año anterior LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Cambio de contexto normativo respecto de año anterior LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Reducción de expectativas inflacionarias y crecimiento de gastos de personal COSA JUZGADA MATERIAL EN OMISION LEGISLATIVA -Imposibilidad de reproducción de contenido normativo OMISION LEGISLATIVA -Carencia de contenido normativo /COSA JUZGADA MATERIAL -Contenido normativo hace parte de actos del legislador /OMISION LEGISLATIVA -Ausencia de acto Una omisión carece de contenido normativo y, por eso, es considerada ausencia de regulación de una materia determinada. Los contenidos normativos a los que alude el artículo 243 como puntos de referencia para comprobar la existencia de cosa juzgada deben hacer parte de actos del legislador. Una omisión no es un acto sino una ausencia de acto.

ACTO ADMINISTRATIVO Y LEY -Distinción OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Acto positivo En la omisión legislativa relativa, el legislador ha expedido una norma cuyo sentido normativo no es omisivo sino positivo y ese acto positivo del legislador, al dejar de incluir a un grupo de ciudadanos en el ámbito de su regulación, que debía ser incluido por mandato constitucional, resulta inconstitucional. Como en la omisión legislativa relativa hay un acto positivo del legislador que regula una materia específica, la Corte procede a integrar el vacío a partir de la Constitución.

COSA JUZGADA MATERIAL EN REAJUSTE SALARIAL -Inexistencia de condiciones No es posible sostener la declaratoria de una cosa juzgada material. La naturaleza jurídica particular de la ley de presupuesto, las diferencias en el contenido de la norma ahora demandada, así como en su contexto real y jurídico, y el hecho de que lo que se reproche sea una omisión legislativa, entre otras razones, impiden que se tome dicha decisión.

DEBER JURIDICO -Contenido /PETICION DE PRINCIPIO -Suposición de existencia de un deber específico DEBER JURIDICO -Características para existencia de omisión inconstitucional Para que de un deber surja una omisión inconstitucional es necesario, en las democracias donde se permite al juez constitucional controlar no sólo actos sino omisiones, que este deber tenga ciertas características. Habrá de ser específico, no genérico; tiene que ser concreto, no indeterminado; su contenido no puede ser tan abstracto como un principio sino consistir en un mandato expreso al legislador para que expida un acto definido; y, el plazo para cumplir dicha obligación debe ser claro usualmente porque la Constitución lo ha fijado.

DEBER GENERAL -Existencia de omisión inconstitucional Para que del reconocimiento de un deber general surja una omisión inconstitucional es indispensable que no haya otros deberes, derechos, fines, o valores también de orden constitucional que colisionen con dicho deber. De existir colisión, es preciso ponderar y armonizar las normas superiores en conflicto lo cual incidirá en los alcances y efectos del deber jurídico. Este análisis constitucional es imposible sin entrar al fondo del caso que es lo que la cosa juzgada hace innecesario.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Reseña histórica ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ESTADO BIENESTAR -No identidad ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Igualdad material /ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Justicia social y dignidad humana A diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Manifestaciones concretas ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Contenidos La interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo,

contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Manifestaciones de la igualdad material De manera más puntual se podría decir, por ejemplo, que la concepción de igualdad material que inspira el Estado Social de Derecho se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Pago de tributos por particulares PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Límites ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Aplicación de la justicia y equidad por el legislador /ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Respeto de margen de opción política de autoridades elegidas LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Alcance OMISION LEGISLATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Aplicación directa de preceptos constitucionales /DERECHOS CONSTITUCIONALES -Inmunidad /CONSTITUCION POLITICA -Aplicación directa DERECHO AL TRABAJO -Significado en la Constitución TRABAJO -Formas de expresión en la Constitución El trabajo tiene múltiples formas de expresión dentro del ordenamiento constitucional vigente, pues no es sólo un derecho a través del cual el individuo obtiene recursos que le permiten sufragar sus necesidades básicas, sino que es, además, una obligación social que se traduce en un mecanismo de incorporación de la persona a la colectividad como sujeto que se dignifica a través del aporte que hace al desarrollo de una comunidad así como en un deber que tiene todo trabajador de contribuir solidariamente a la construcción de una sociedad más participativa en términos tanto políticos como económicos y, por esta vía, más democrática y plural.

CONSTITUCION POLITICA -Resultado diverso atendiendo método de interpretación INTERPRETACION GENETICA O HISTORICA DE LA CONSTITUCION -Resultado diverso INTERPRETACION SISTEMATICA DE LA CONSTITUCION DERECHO AL SALARIO JUSTO -Mantenimiento del poder adquisitivo SALARIO -Mantenimiento del poder adquisitivo PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL -Mantenimiento del poder adquisitivo /PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL -Método de interpretación /PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL -Lineamientos precisos Si bien de una interpretación literal e histórica del artículo 53 de la Constitución no se deduce un derecho a conservar el poder adquisitivo real de los salarios, a la luz de una interpretación sistemática, reforzada por los convenios internacionales sobre la materia y por el respeto a los precedentes jurisprudenciales, la Corte considera que la Constitución protege dicho derecho dentro de unos lineamientos muy precisos que conviene señalar.

La movilidad del salario no es formal sino real; la importancia del mínimo vital y el carácter anual de la movilidad. El derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es absoluto. Una distinción necesaria: el caso de las pensiones. El respeto a los derechos adquiridos. La distinción entre la desmejora de un derecho y su carácter absoluto.

DERECHOS FUNDAMENTALES -No son absolutos /DERECHO A LA PENSION -Mantenimiento del poder adquisitivo constante /PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL -Grado, forma y ritmo en que deben mejorar OMISION LEGISLATIVA EN ESTATUTO DEL TRABAJO -Interpretación de la Constitución /OMISION LEGISLATIVA EN LEY MARCO SALARIAL -Principios constitucionales de la relación laboral Mientras las disposiciones legislativas no sean expedidas por el Congreso de la República, el significado y los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución. Y es que no podría ser de otra forma dado el carácter normativo de la Carta Política y la primacía de los derechos inalienables de la persona.

OMISION LEGISLATIVA EN DERECHOS CONSTITUCIONALES -Desarrollo /PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE DERECHOS -Alcance La ausencia de desarrollo legislativo de los derechos constitucionales no puede significar el aplazamiento o recorte de los derechos que, por su naturaleza, requieren de la actuación de las autoridades públicas para asegurar su cumplimiento. Lo contrario significaría que la realización de los derechos constitucionales estaría librada a la contingencia de las fuerzas políticas del momento, lo que desdice de su carácter de derechos. Así, el principio de inmunidad de los derechos sustrae a éstos de la libre disposición por parte de las mayorías. Debe la Corte, en aplicación del principio de efecto útil de las normas constitucionales, interpretar el alcance de los derechos constitucionales.

PRINCIPIOS MINIMOS FUNDAMENTALES DE LA RELACION LABORAL -Aplicación directa ante ausencia de desarrollo legislativo SALARIO -Ponderación en mantenimiento del poder adquisitivo LINEA JURISPRUDENCIAL -Reiteración PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -No abolición y cambio en conclusiones DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO/LINEA JURISPRUDENCIAL -Confirmación SALARIO -Término perentorio para aumento EJECUTIVO EN MATERIA DE REAJUSTE SALARIAL -Respuesta a realidades económicas y necesidades sociales DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Regulación por Gobierno según variables económicas y condiciones sociales SALARIO MINIMO LEGAL -Criterios de fijación SALARIO MINIMO LEGAL -Ponderación de situación social y económica SALARIO MINIMO LEGAL -Aumento anual indexado con inflación pasada PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -Distanciamiento /RATIO DECIDENDI -Distanciamiento /PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Distanciamiento por fórmula única y específica de indexación para cualquier nivel SALARIO -No fórmula única y específica de indexación para cualquier nivel PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -Armonización concreta de sentencia PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y LEY DE APROPIACIONES -Sujeción a Constitución y ley orgánica El presupuesto no está sujeto a las leyes marco, sino a la Constitución y a la ley orgánica de presupuesto, tal como lo ha sostenido y reiterado esta Corporación al interpretar el artículo 349 de la Carta según el cual “durante los primeros tres meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones”.

DERECHO A LA IGUALDAD -Protección no es matemática sino material La igualdad protegida por la Constitución no es matemática sino material. La igualdad debe ser entendida en sentido material o sustancial, apreciando la situación semejante o diferente entre grupos de personas, de tal manera que los desiguales sean tratados de manera desigual y los iguales de manera igual.

INFLACION -Mayor incidencia sobre capacidad de personas de menores ingresos DERECHOS FUNDAMENTALES -No absoluto DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Carácter relativo DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Apreciación de política macroeconómica y situación real del país PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -Necesidad de apartarse para respetar otros DOCTRINA CONSTITUCIONAL -Consistencia y respeto de precedentes LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Naturaleza jurídica especial LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Resultado del debate democrático LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Directrices y condicionamientos constitucionales al Gobierno LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Aumento de partidas de gastos sujeto a sistema de frenos y contrapesos De la descripción del régimen constitucional del presupuesto se deduce no sólo que su elaboración y trámite es diferente al de cualquier otro proyecto de ley sino que el aumento de las partidas de gastos está sometida a un sistema de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. De esta manera, ninguna rama del poder público puede, por si sola, ordenar un aumento de los gastos públicos; no lo puede hacer ni el Presidente cuando ejerce la llamada dictadura fiscal ni el Congreso como órgano representativo y deliberativo dentro de una democracia.

PRESUPUESTO -Importancia en el origen de la democracia y evolución /PRESUPUESTO -Función democrática trascendental /DEBATE PARLAMENTARIO -Función democrática El presupuesto cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá;

materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION -Función administrativa y política y herramienta macroeconómica PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION -Contrato democrático anual El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo, tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.

GASTO PUBLICO EN REAJUSTE SALARIAL -No reiteración de orden de aumento CONSTITUCION POLITICA -Análisis integral CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD -No incompatibilidad con apreciación del contexto real del país El control de constitucionalidad abstracto de una norma no es incompatible con la apreciación del contexto real del país. Por el contrario, la naturaleza y el contenido de algunas normas o de algunos cargos, hacen ineludible que la Corte verifique la situación real dentro de la cual la norma acusada fue expedida.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Consecuencias reales PRESUPUESTO Y SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Pertinencia del contexto real /LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Realidad social, económica y política del Estado /REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO -Condiciones reales de orden social, administrativo y económico En las sentencias atinentes al presupuesto y a los salarios de los servidores públicos, el contexto real también es especialmente pertinente. La ley anual de presupuesto es un reflejo de la realidad social y económica, así como de las políticas del Estado para responder a esa realidad. La fijación del aumento de los salarios de los servidores públicos y, en general, de quienes conforman el mercado laboral, debe responder, por mandato de las leyes sobre la materia, a condiciones reales de orden social, administrativo y económico.

CONSTITUCION POLITICA -Interpretación apreciando contexto real del país DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Apreciación del contexto real del país SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -No igual situación /SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Criterio de distinción entre grupos en niveles diferentes SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Niveles superiores y bajos LEGISLADOR EN SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Ausencia de fijación de criterio de distinción para aumento CONSTITUCION POLITICA EN MATERIA DE SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Criterio para determinar aumento /SALARIO DE CONGRESISTA -Parámetro para determinar aumento SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Protección reforzada por nivel para aumento SALARIO DE CONGRESISTA -Promedio ponderado /SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Cálculo de promedio ponderado SALARIO DE SERVIDOR CENTRAL -Promedio ponderado DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Intangibilidad en valor menor a promedio ponderado /DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -

Protección en bajos ingresos aún en circunstancias extraordinarias En cuanto al derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de los servidores públicos cuyo valor es menor a dicho promedio ponderado, la Corte señala que éste tiene el carácter de intangible en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Es decir, es un derecho que si bien no es absoluto, constitucionalmente se le reconoce una resistencia especial frente a posibles limitaciones resultantes de la acción de las autoridades públicas. Es un derecho que, pese a encontrarse el país en una situación económica como la actual, del proceso se desprende que no puede ser tocado. Cuatro argumentos de carácter constitucional sustentan esta afirmación. Primero, uno de los fines por los que debe propender el Estado cuando interviene en la economía es "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos." Segundo, cuando la Constitución consagra el derecho a la igualdad. La Corte Constitucional, como órgano del Estado, está llamada a cumplir con este mandato y no puede desconocerlo. El mantenimiento real del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos de más bajos ingresos, aún en circunstancias extraordinarias, cumple cabalmente con este mandato, pues propende cerrar la creciente brecha que distancia a aquellos que ganan menos de quienes ganan más. Tercero, el no mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos con menores ingresos puede afectar de manera considerable su derecho y el de las personas que dependen económicamente de ellos, a tener una vida digna. La cuarta razón tiene que ver con las finalidades sociales del Estado.

SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Grupo de menores ingresos SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Aumento de grupo de menores ingresos y criterio preponderante de inflación Este primer grupo de trabajadores tiene derecho a que se les aumente su salario, no sólo nominalmente sino de forma tal que se mantenga el poder adquisitivo real del mismo. Para tal efecto debe tenerse como criterio preponderante la inflación. Dicho derecho no debe ser limitado respecto de quienes ganan un salario inferior al promedio ponderado.

SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Diferencias entre nivel alto y bajo para aumento SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Protección constitucional reforzada de grupo de menores ingresos JUICIO DE RAZONABILIDAD -Pasos /JUICIO DE RAZONABILIDAD -Intensidad El juicio de razonabilidad supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión adoptada por el Gobierno; el segundo, en analizar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad depende de la relevancia constitucional de los valores que podrían ponerse en riesgo con la medida que sea objeto de análisis.

JUICIO DE RAZONABILIDAD EN DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Límites de escalas superiores DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -No disminución de inversión social DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Prioridad del gasto social GASTO PUBLICO SOCIAL -Situación de pobreza y desempleo GASTO PUBLICO SOCIAL -Limitación de ciertas erogaciones en beneficio de personas en situación de penuria JUEZ CONSTITUCIONAL EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Incompetencia de concebir cambios y caminos sobre partidos y rubros /JUEZ CONSTITUCIONAL EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Incompetencia sobre existencia de mejores formas de distribución de recursos PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Colaboración de quienes están en mejor situación /DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Limitación en mayores ingresos por finalidades sociales En el marco de un Estado Social de Derecho, en virtud del principio de solidaridad, quienes están mejor en la sociedad son los llamados a colaborar con aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de indefensión o desprotección, o en estado de marginación. En este caso, considera la Carta que no es desproporcionado limitar a los servidores públicos con mejores salarios el derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, con el fin de liberar y destinar recursos a cubrir las necesidades relativas al gasto público social.

DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Limitación mas no desconocimiento DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Criterios para determinar el monto de limitaciones DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Criterios de limitación Todos los servidores públicos tienen un derecho constitucional a que se les mantenga el poder adquisitivo real de su salario. Sin embargo, para aquellos servidores que no devengan salarios inferiores al promedio ponderado mencionado, es razonable, en un Estado Social de Derecho y en un contexto social y económico como el considerado en el presente proceso, que su derecho sea limitado, atendiendo criterios de progresividad, equidad y proporcionalidad.

DERECHO AL MINIMO VITAL -No inclusión de aumento del salario SOCIEDAD -Cooperación entre miembros AHORRO FISCAL -Destinación /AHORRO FISCAL PARA GASTO PUBLICO SOCIAL -Destinación SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Escalas y condiciones socioeconómicas AHORRO FISCAL EN SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Reajuste diferenciado AHORRO FISCAL PARA GASTO PUBLICO SOCIAL -Destinación a personas de menores ingresos GASTO PUBLICO SOCIAL -Nivel y destinación competen al Ejecutivo y legislativo CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD -Interpretación atendiendo contexto real del país La Corte estudió el caso interpretando la Constitución atendiendo al contexto real del país. En términos generales, dentro del lapso que separa la década de los noventas de la fecha actual, en Colombia la pobreza ha crecido, el desempleo ha llegado a niveles históricamente elevados y la economía ha pasado por una prolongada recesión.

DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Interpretación amplia DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Cobija a todos El artículo 53 protege la movilidad salarial tanto de los servidores públicos que ganan uno o dos salarios mínimos, como de los que están ubicados en escalas salariales superiores. El reajuste salarial debe cobijar a todos los empleados y trabajadores al servicio de las ramas y entidades comprendidas por la ley anual de presupuesto. En términos prácticos, esto significa que todos ellos deben recibir un aumento salarial en el período regulado por dicha ley.

DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -No identidad en porcentaje de aumento para todos El aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos. La igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual y los diferentes deben ser tratados diferente. Este principio ha sido continuamente reiterado por la Corte pues ocupa una posición medular en un Estado Social de Derecho, en el que la igualdad no es formal, sino sustantiva o real. Siguiendo este orden de ideas, la Corte constata que entre los servidores públicos hay diferencias salariales de gran magnitud. Es decir, la brecha entre los servidores de bajos salarios y los de salarios altos es extensa y además ha aumentado en la década de los años noventa. Por lo anterior, la Corte concluye que debe hacerse un aumento para todos estos servidores públicos, aunque éste no tiene que hacerse en el mismo porcentaje para todos.

SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Criterio de distinción de aumento entre escalas bajas y superiores /REAJUSTE SALARIAL DE CONGRESISTA -Criterio de distinción de aumento entre escalas bajas y superiores /DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Preponderancia de la inflación para bajos ingresos Aunque la Constitución contiene pocas disposiciones específicas en materia salarial, hay una en la Carta que ofrece un criterio que permite distinguir, en materia de aumento salarial, entre los servidores que están en las escalas salariales bajas, y los que están ubicados en las escalas superiores. Se trata del artículo 187 de la Constitución, que prevé expresamente que el aumento para todos los servidores no tiene que ser idéntico, lo cual es compatible con el principio de igualdad material en un Estado Social de Derecho. Dicho artículo habla de un “promedio ponderado”. En este caso, la Corte aplica por extensión este parámetro a los salarios con el fin de identificar a los servidores de ingresos inferiores, es decir, aquellos cuyo salario es menor al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central. Respecto de ellos, el incremento salarial debe basarse preponderadamente en la inflación, para que se mantenga la capacidad

adquisitiva real de sus salarios. La Corte estima que varias razones, relativas a la protección reforzada que la Constitución brinda a las personas de bajos ingresos, impiden en este caso limitar el derecho a conservar el poder adquisitivo real del salario de estos servidores.

NORMA CONSTITUCIONAL -Extensión de parámetro DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Limitación de escala superior al promedio ponderado En lo que respecta a los servidores que se encuentran ubicados en las escalas salariales superiores al promedio, este derecho puede ser limitado, pero no desconocido.

JUICIO DE RAZONABILIDAD EN DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Escala superior al promedio ponderado GASTO PUBLICO SOCIAL -Destino de recursos escasos a incrementar inversión social DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Criterios que debe cumplir la limitación EJECUTIVO EN MATERIA SALARIAL -Fijación de escalas y porcentaje de aumento DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Proporcionalidad entre cada escala en porcentaje de aumento AHORRO FISCAL PARA GASTO PUBLICO SOCIAL -Incremento DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Limitación temporal POLITICA SALARIAL DE TRABAJADOR Y EMPLEADO DEL SECTOR PUBLICO CENTRAL -Criterios constitucionales de sujeción CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD -Apreciación de elementos de juicio fáctico oficiosamente Referencia: expediente D-3449 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2°, parcial, de la Ley 628 de 2000.

“por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2001” Actor: Armando José Soto Jiménez Magistrados Ponentes:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO Bogotá D.C., octubre diez (10) de dos mil uno (2001) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, y cumplidos los requisitos y trámites contemplados en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Carta Política, el ciudadano Armando José Soto Hernández demanda parcialmente el artículo 2° de la Ley 628 de 2000.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 44.272 de 27 de diciembre de 2000, subrayando el segmento acusado:

LEY 628 DE 2000 (diciembre 27) Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001.

Artículo2°. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Con las rentas y recursos de capital de que trata el artículo anterior, aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001, una suma por valor de cincuenta y cuatro billones novecientos setenta y siete mil cuatrocientos noventa y dos millones setecientos veintitrés mil novecientos treinta y dos pesos moneda legal ($54,977,492,723,932), según el detalle que se encuentra a continuación:

(....) III. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA A juicio del actor la disposición parcialmente acusada vulnera los artículos 1, 2, 13, 22, 49 inciso final, 51, 52 inciso segundo, 53, 60, 187, 189 numeral 10, 215, 243, 334 y 366 de la Constitución Política. Explica el concepto de violación así:

1. Sostiene, en primer lugar, que el Congreso de la República al expedir la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, no incluyó las apropiaciones suficientes para aumentar el salario de los

empleados públicos en un monto igual o superior a la inflación del año anterior. Dicha omisión parcial desconoce los preceptos constitucionales mencionados y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sobre aumento de salario, en especial la decisión de Sala Plena adoptada en la sentencia C- 1433 de 2000.

2. Para el actor, la aludida insuficiencia presupuestal se pone de presente en el mensaje del Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la República al someter a su consideración el proyecto de ley que inició el trámite para decretar el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2001. Allí se afirma: "(...) Los gastos de personal para la próxima vigencia corresponderán al costo de las nóminas, es decir, al de los cargos realmente ocupados, política que se complementará con la decisión de mantener congelados los recursos destinados a financiar nóminas paralelas. Además, se ha previsto un incremento salarial del 6.2% en 2001" [1] . Ese porcentaje es inferior al índice de precios al consumidor del 2000, el cual de acuerdo con lo informado por el DANE fue del 8.75% de manera que no se respetan los parámetros que se derivan de diferentes normas de la Constitución Política para el aumento de las remuneraciones de los servidores públicos en el porcentaje de la inflación del año anterior.

3. Considera, de otra parte, que disminuir el ingreso real de los empleados públicos es un factor de pobreza que atenta contra la paz individual, familiar y colectiva, vulnerando el artículo 22 del Ordenamiento Superior, pues no se tiene en cuenta la integridad de la perdida del poder adquisitivo que surge con ocasión del incremento menor a la inflación acaecida. Se quebranta también el principio de igualdad, a que se refiere el artículo 13 constitucional por cuanto se ha previsto de manera ponderada un aumento del 6.2%, presentándose un tratamiento desigual a los empleados públicos, pues a todos debe reconocerse la mejora de sus ingresos. Se conculca así, el derecho de los servidores a un trabajo en condiciones dignas y justas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 25 Constitucional, pues cada vez se disminuye más su remuneración, y de contera contraría el artículo 54 Superior, puesto que se ven reducidas las posibilidades de satisfacer sus necesidades vitales. Además, la pérdida de poder adquisitivo del salario de los empleados públicos va en contra de la remuneración vital y móvil proporcional a la cantidad de trabajo, de que trata el artículo 53 de la Carta.

4. Expresa, por último, que cada vez que sea menor el ingreso de los empleados públicos, ello tiene incidencia en los gastos que puedan destinar a salud, a contraer créditos para adquirir vivienda o mejorarla, a la recreación y a la práctica del deporte, al aprovechamiento del tiempo libre y a las diferentes formas de acceso a la propiedad con lo cual se vulneran los artículos 49, inciso final, 51, 52 y 60 de la Carta Política.

IV. INTERVENCIONES 1. Intervención ciudadana El ciudadano Camilo Ospina Bernal interviene el proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada por las siguientes razones:

1.1. Considera que el incremento salarial anual de todos los empleados públicos en un porcentaje igual a la inflación, como mínimo, no está contemplado en ninguna norma sustantiva. A su juicio, definir en una sentencia que ello es así, no es la aplicación directa de una disposición, sino de una interpretación del contenido general de las normas constitucionales, porque expresa o tácitamente, en la Constitución o en la ley no hay ninguna disposición que lo ordene.

1.2. Por otra parte, la Ley 4 de 1992 ordena incrementos salariales pero no ordena incrementos salariales ajustados por inflación y tampoco ordena que el incremento salarial sea igual para todos los funcionarios públicos. Ello no implica que el sistema no tenga elementos de justicia y racionalidad, pues hay principios de justicia social que no pueden ser desconocidos por las decisiones públicas. Es claro que ningún trabajador puede ganar menos del salario mínimo y que este se ajusta por inflación.

1.3. Las normas constitucionales le dan a la ley anual de presupuesto una fuerza restrictiva sobre el crecimiento de los empleos y los salarios públicos, con una lógica que parece sencilla: en toda la discusión fiscal constituyente se pretendió privilegiar la inversión pública sobre los gastos de funcionamiento del Estado; por esa razón, atendiendo criterios de

racionalidad financiera pública, se otorgó a la ley de apropiaciones, como norma jurídica que contiene los ingresos públicos disponibles y los gastos que éstos pueden amparar, la competencia racionalizadora del crecimiento de los empleos y los salarios públicos.

1.4. Es necesario, entonces, combinar los dos principios: la restricción de no poder crear obligaciones laborales que superen las disponibilidades fiscales, con la imposibilidad jurídica de pagar salarios que no permitan la subsistencia a los empleados públicos más pobres. Eso se puede lograr mediante la aplicación de sistemas que incrementen los salarios con la inflación a determinados niveles de empleo en la administración pública, como por ejemplo los que ganan menos de dos salarios mínimos y graduando los porcentajes de incremento salarial de forma decreciente para los demás empleados, hasta incrementar en 1 o 2 por ciento los salarios de los altos dignatarios.

1.5. El sistema equilibrado en que coexisten las limitaciones fiscales y las garantías sociales se ha aplicado desde la expedición de la Ley 4 de 1992, sin tropiezos jurídicos, hasta la notificación de la sentencia C- 1433 de 2000. Las disposiciones legales lo soportan y permite la estabilidad macroeconómica, sin la cual se ve afectada toda la población, que a causa de los efectos devastadores de los déficit fiscales insuperables, los mercados se ven afectados por la recesión, el consecuente desempleo y la subsiguiente pobreza.

Puede afirmarse incluso que el sistema equilibrado de incremento salarial tiene consagración expresa en la Constitución. Si se observa con detenimiento la formula de incremento salarial de los miembros del Congreso, establecida en el artículo 187 de la Carta, es claro que allí se prevé la existencia de incrementos anuales desiguales en los salarios de los diferentes empleados públicos. Tanto es así, que la remuneración de los congresistas se incrementa en una proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central.

1.6. Una decisión aparentemente justa como el incremento salarial mínimo por inflación para todos los empleados públicos, cuando ello es imposible desde el punto de vista fiscal, conlleva a la profunda injusticia propia de la pobreza a la que se condena a una buena parte de la población generada por el desempleo, que es causado por el miedo de los inversionistas a arriesgar sus recursos en un mercado cuyo estado se aprecia inviable, o en el cual hay que pagar costos insostenibles por su labor de administración de lo público.

1.7. Finalmente, manifiesta que apela a la sabiduría de la Honorable Corte, solicitando se decrete la constitucionalidad de la norma cuestionada, permitiendo al gobierno la aplicación de un sistema de incremento salarial equilibrado en el cual se respeten las restricciones fiscales, cumpliendo con los principios de justicia social de la Constitución con los empleados públicos y toda la población el país.

2. Intervención de la Contraloría General de la República La apoderada de la Contraloría General de la República intervino para defender la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada, presentando los siguientes argumentos:

2.1. En primer lugar, manifiesta que la ley anual de presupuesto presenta las apropiaciones en forma agregada. Por tanto, resulta poco probable establecer, a partir del monto total del presupuesto, si efectivamente contempla determinada clase de gastos en particular y, mucho menos, un incremento determinado. Esto no es óbice para reconocer que el gobierno, en su función de preparar el proyecto de presupuesto debe acogerse al principio presupuestal de Universalidad.

El artículo 2° de la Ley 628 de 2000, contempla en forma global las apropiaciones para gastos de la vigencia 2001 por alrededor de $54.9 billones, suma estimada que respalda en su totalidad los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión conforme a las metas que se ha fijado el gobierno, distribución que luego hace a través del Decreto de Liquidación. De tal manera, que, si durante su ejecución, las partidas apropiadas inicialmente resultan insuficientes para atender gastos de forzosa distracción se debe recurrir a una adición presupuestal o al traslado presupuestal (créditos y contracréditos), como evidentemente sucedió en la pasada vigencia como resultado de la sentencia C- 1433 de 2000,

circunstancia que dio origen a la utilización de recursos fundamentalmente de inversión para atender el mandato de la Corte Constitucional.

2.2. El interviniente considera, además, que el presupuesto al constituir un cálculo anticipado, puede llegar a estimar apropiaciones en exceso o por defecto, pues la realidad presupuestal está dada por los hechos económicos que suceden y que definen su ejecución, basado en una programación previa, pero sujeto a modificaciones derivadas de hechos no contemplados inicialmente y que resultan de inaplazable realización. En tal sentido, el presupuesto sujeto a parámetros de flexibilidad permite que durante el proceso de ejecución se pueda modificar, adicionar, reducir, trasladar o aplazar.

Arguye que en el momento de la aprobación del presupuesto (antes de la media noche del 20 de octubre de cada vigencia), aún no se tiene conocimiento del índice de inflación causada para el año, toda vez que la realidad se conoce sólo hasta concluir la correspondiente vigencia. Ni mucho menos cuando se presenta por parte del gobierno a estudio por parte del Congreso (durante los primeros diez días de cada legislatura). En ese sentido, la diferencia en este caso es entre el 6.2% incluido como incremento salarial y el 8.75% de la inflación causada exigido por la Corte Constitucional. Resulta por cierto evidente, que cuando en la legislatura pasada, el gobierno presentó a consideración el proyecto de presupuesto, la sentencia C-1433 de 2000 no había sido proferida aún.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 3.1. El ciudadano José Mario Cardona Ramírez, actuando en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente asunto para defender la constitucionalidad de la norma demandada, por las siguientes razones:

3.1.1. La situación de las finanzas públicas es crítica: el déficit del sector público no financiero alcanzó en el 2000 el 3.5% del PIB, igual al del Gobierno central (llegó al 5.8% del PIB), de acuerdo con el documento del CONFIS del 14 de marzo de 2001. De no adoptarse prontamente los correctivos necesarios, el elevado déficit fiscal se haría insostenible, poniendo en peligro no sólo la viabilidad financiera del Estado sino también la de la economía en su conjunto. De hecho, en el 2000 se hicieron sentir los efectos que un elevado déficit tiene sobre el sistema económico.

3.1.2. Con el fin de recuperar la confianza en la economía, el Gobierno adoptó un programa macroeconómico que tiene como eje fundamental un severo ajuste en las finanzas públicas. Este programa se extenderá hasta el 2002 y tiene como objetivos centrales los siguientes: recuperar el crecimiento económico y la generación de empleo, reducir la inflación, alcanzar una posición externa sostenible y contribuir a la reducción de la pobreza mediante la protección a los sectores más vulnerados de la población.

3.1.3. Para el interviniente la pretensión del actor significaría una modificación de las competencias constitucionales en lo que se refiere a las materias presupuestales, en la medida en que supondría, no que el Gobierno Nacional presente la respectiva iniciativa legislativa para incluir un gasto determinado, en este caso salarial, y que el Congreso de la República se la apruebe, sino que sea a través de una acción judicial que se fije el esquema de competencias definido en la misma Constitución Política. Desde este punto de vista, debe concluirse que no es procedente la inclusión de un gasto en los presupuestos nacionales y territoriales, mediante la utilización de las acciones públicas de inconstitucionalidad, pues las competencias descritas para el gasto público son de naturaleza constitucional.

Este aspecto es mucho más claro si se tiene en cuenta que, de conformidad con los mandatos de la Ley Orgánica de Presupuesto, la ley anual de presupuesto corresponde a una autorización máxima de gastos que el Gobierno Nacional puede ejecutar en una vigencia fiscal determinada. El monto máximo de la mencionada autorización no puede ser modificada sino por los órganos competentes para el efecto, esto es, el Gobierno Nacional, en cuanto a la iniciativa, y el Congreso de la República, respecto a la aprobación de la misma.

3.1.4. Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta que la Corte Constitucional profirió la Sentencia 1433 el 23 de octubre de 2000, fecha en la cual ya se había aprobado por el Congreso la Ley Anual de Presupuesto para la vigencia

fiscal de 2001, siguiendo para ello el calendario que para el efecto se ha establecido en las normas Superiores, no se vulneraron las disposiciones constitucionales aludidas por el demandante, toda vez que los incrementos salariales contenidos en dicha Ley correspondían a las proyecciones efectuadas que de acuerdo a las disponibilidades fiscales existentes tanto al momento de preparar el presupuesto como al de aprobarlo.

3.2. Posteriormente, el Ministro de Hacienda y Crédito Público remitió una comunicación a la Corte Constitucional (el 22 de junio de 2001) mediante la cual reitera algunos de los argumentos planteados por el representante del ministerio en el proceso para finalizar afirmando que las medidas por medio de las cuales se saneen las finanzas públicas no son incompatibles a la Carta. Por el contrario "estimula (n) un manejo responsable y la adecuación del gasto a unas reglas que limiten, claramente, el manejo descontrolado del mismo" [2] .

En consecuencia, el propósito que persigue el ministerio al tomar ciertas decisiones a nivel macroeconómico, "no es un capricho" [3] 4. Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 4.1. El ciudadano Henry Andrey González Sarmiento, en su calidad de representante judicial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social intervino el 27 de Abril de 2001, en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Después, el Ministro de Trabajo remitió a la Corte una comunicación en la cual fijó la posición oficial del Ministerio que no es la expresada por el apoderado sino por el propio Ministro en carta en la cual solicita que se reitere la orden impartida en la C–1433 de 2000.

A continuación se recoge el resumen de la intervención del abogado contenido en la ponencia originalmente presentada a la Sala antes de recibirse la Comunicación del Ministro. Luego, se sintetiza la posición oficial del Ministerio, que es la expresada por el propio Ministro.

4.1.1. Intervención del abogado . El fundamento de la demanda de inexequibilidad es la posible distribución de los dineros apropiados para atender los gastos de funcionamiento, en el entendido que signifique un incremento salarial que desconozca los parámetros de la Ley 4 de 1992 que desarrolla el mandato constitucional que contiene el artículo 150 numeral 19 literal e), pues propician la inobservancia del Estado de su deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea justa, vital y móvil.

El actor no señaló hecho o situación que permita concluir que la disposición demandada vulnere la Constitución Política, bien porque el procedimiento de expedición de la ley la infrinja, o bien por el contenido del artículo 2 de la Ley 628 de 2000 resulte contrario a la Carta. Su posible inconstitucionalidad deviene de la aplicación del mismo, según se desprende del contenido de la demanda. Pero es indudable que a la fecha no existe norma que fije el incremento salarial de los servidores públicos y, en consecuencia, tampoco puede predicarse violación o desconocimiento de los criterios constitucionales que deben informar ese acto.

4.1.2. Posición oficial del Ministerio . El 25 de julio de 2001, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social presentó a la Corte una carta en la cual sostuvo una posición diferente a la expresada por el apoderado del ministerio. Consideró (en alusión directa a la comunicación remitida por el Ministro de Hacienda anteriormente referida), que la Corte debe reiterar la doctrina sentada en la sentencia C-1433 de 2000, pues "es evidente que la modificación salarial debe obedecer al fenómeno de las variables económicas, pero también lo es que no debe desconocer las condiciones sociales, de lo contrario la política salarial deviene en inconstitucional…[y, por tanto,] la modificación al salario no podrá ser inferior al porcentaje del IPC" [4] . Luego, el 12 de Septiembre, el Ministro envió una segunda comunicación a la Corte en la cual "desestima en todo la intervención efectuada por el doctor Henry Andrey González Sarmiento" y decide "revocar expresamente" el poder a él conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio el 26 de Abril de 2001.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Jefe del Ministerio Público mediante concepto No 2553, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la parte motiva y resolutiva de la sentencia C- 1433 de 2000, y en

subsidio declarar la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 628 de 2000, salvo en cuanto se omitió el deber jurídico contenido en los artículos 25 y 53 de la Carta Política, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. La Constitución Política, en sus artículos 150 numeral 11 y 346, consagra la obligación del Gobierno de presentar anualmente al Congreso el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, dentro de los 10 primeros días de cada legislatura. En la ley de apropiaciones deben incluirse, entre otras, partidas para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público.

2. El Congreso de la República, de otra parte, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 150 numeral 19 literal e), expidió la Ley 4 de 1992, en la que se señalan los objetivos (artículo 2°) y criterios (artículo 4°) que debe observar el Gobierno para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública.

Entre los parámetros a tener en cuenta por el Gobierno se encuentra la modificación anual del sistema salarial, el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios al servicio del Estado y la prohibición de desmejorar los salarios y las prestaciones sociales.

3. Si bien el Gobierno y el legislador, al presentar y aprobar, según sus competencias, la ley de presupuesto, deben procurar el saneamiento de las finanzas públicas, de conformidad con la política macroeconómica, ello no puede hacerse a costa de los derechos mínimos de un sector de los trabajadores del Estado, por cuanto ello representa una desigualdad en las cargas públicas al obligar a un sector de recursos medios a renunciar a sus derechos, mientras que a los demás trabajadores del estado se les reconoce plenamente la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos.

4. El trabajo constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho y goza de especial protección por parte del Estado. Siendo uno de los principios mínimos fundamentales de las normas que regulan las relaciones laborales, el de la movilidad del salario, el cual no puede ser desconocido por ningún patrono, público ni privado. El respeto al trabajo y en particular a los derechos de los trabajadores, es un elemento esencial para la realización de un orden económico y social justo.

El artículo 53 de la Carta consagra el principio constitucional de la movilidad de los salarios, que implica la obligación estatal de garantizar a los trabajadores la conservación de la capacidad adquisitiva de sus ingresos, de tal manera que su valor real no se vea disminuido por el fenómeno de la inflación, característica estructural de nuestra economía, reconocida en el artículo 373 Superior. El desproteger a los trabajadores ante los efectos de la inflación, genera el rompimiento del carácter conmutativo de la relación laboral, por cuanto el patrono, en este caso el Estado, resulta beneficiado de la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando por ello un valor real menor cada año, lo que implica un enriquecimiento sin causa.

Así no sólo el salario de los trabajadores no aumenta, como en efecto sucede, sino que por el contrario, se institucionaliza la pérdida progresiva de su valor, lo que provoca el desmejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. A este respecto debe señalarse que dentro del actual régimen laboral, los trabajadores están asumiendo el costo de la inflación durante un año ya que el reajuste sólo se realiza en el año siguiente, es decir, siempre el salario está por debajo de su valor real.

5. En nuestro Estado Social de Derecho en el que el trabajo es valor fundante y derecho fundamental, se protege con mayor cautela el valor del dinero que el valor del trabajo. Así, se observa que la inflación para todos los efectos económicos se reajusta diariamente, reconociéndose en el pago de las obligaciones dinerarias, de una parte, el pago de la pérdida del poder adquisitivo del dinero y, de otra, el costo del uso del dinero, lo que arroja como resultado que las obligaciones de los trabajadores aumenten día a día, mientras que sus ingresos sólo se reajustan anualmente.

El mismo Estado incorpora este reajuste por efecto de la inflación de manera continua en las obligaciones que frente a él tienen los particulares y, sin embargo, pretende desconocerlo en el salario de los funcionarios a su servicio. Cabe advertir que el derecho a la movilidad del salario no se garantiza plenamente por cuanto el valor del trabajo siempre va a la zaga del valor del capital. Situación que se agrava si el reajuste salarial es menor al índice de inflación o si se hace tardíamente, como ocurrió el año anterior, que se decretó al finalizar la vigencia fiscal, y, en el presente año, en el cual a la fecha no se ha decretado el correspondiente ajuste salarial. En estos casos, se presenta una pérdida del poder adquisitivo que no encuentra ningún resarcimiento.

6. De otra parte, aduce el Procurador General que los tratamientos discriminatorios deben tener una justificación en el mismo principio de igualdad, es decir, que se traten igual los casos iguales y se dé tratamiento desigual a los casos diferentes. No encuentra justificación al hecho que reajusten los niveles salárialesde los trabajadores que están en los dos extremos de la escala salarial, es decir, los más altos funcionarios del Estado, en observancia del artículo 187 de la Carta y de los artículos 14 y 15 de la ley 4° de 1992, y de aquellos que obtienen los menores ingresos (artículo 53 Superior); así como también a los trabajadores pensionados, y se les desconozca el mismo derecho a aquellos funcionarios que se encuentran en la franja intermedia de la escala salarial estatal.

Si se protege la pérdida del poder adquisitivo de los altos funcionarios del Estado, debe colegirse que es contrario al espíritu de la Carta dar un tratamiento discriminatorio negativo a quienes tienen ingresos muy inferiores a los de estos funcionarios. Luego se pregunta: ¿si se protege a quienes ya no están prestando sus servicios, cuál es la justificación para no proteger a quienes actualmente están aportando el valor de su trabajo? ¿si se les reconoce a los trabajadores menos calificados, cual sería la justificación para no reconocerlo a aquellos a quienes se les exige mayor calificación, generalmente mayor responsabilidad y mayores cargas tributarias? 7. En el presente caso, el Gobierno Nacional y el Legislador, en desarrollo del deber impuesto por la Constitución, desconocieron que todos los asalariados para efectos del reajuste por inflación se encuentran en la misma situación de hecho identificada por la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos. Por tanto, encontrándose todos en la misma situación de hecho, no puede desfavorecerse sin justificación objetiva a un sector de los trabajadores estatales, al desmejorar su situación laboral, disminuyendo en términos reales el valor de su trabajo.

8. Respecto de la cosa juzgada material el Ministerio Público arguye que el Constituyente expresamente señaló que los fallos que la Corte Constitucional dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada y consagró en el artículo 243 Superior la prohibición de reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron de fundamento para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Por otro lado, en el caso de la norma acusada, resulta contrario a los principios que rigen las actuaciones de las autoridades públicas que, tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República, hubiesen elaborado, estudiado y aprobado la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2001, en contra de lo señalado en la sentencia C-1433 de 2000. La parte motiva de dicho fallo era de tal claridad que en efecto, el Ejecutivo y el Legislador en acatamiento a lo decidido por la Corte Constitucional, subsanaron la omisión, reajustando los salarios de todos los trabajadores públicos en un porcentaje igual al índice de inflación certificado por el año inmediatamente anterior.

Ese criterio de la Corte es el que debe reiterarse en el presente caso, pues está demostrado que la norma en cuestión parte del supuesto según el cual el Gobierno y el Congreso si bien señalaron un rubro para garantizar el aumento salarial de los empleados al servicio del Estado, el mismo no resulta ser suficiente para contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que conserve su valor en términos reales, pues como se desprende del mismo mensaje presentado por el Presidente de la República y el Ministro de hacienda al Congreso de la República, la reducción de los gastos de

funcionamiento se hizo entre otras cosas, sobre la base de un aumento salarial que no represente en ningún caso el efecto de la inflación en la economía.

Para la vista fiscal se configura, entonces, el fenómeno de la cosa juzgada material, pues la norma que se acusa está integrada por contenidos normativos idénticos a los de otra disposición sobre la cual esta Corporación se pronunció, en la sentencia C-1433 de 2000, declarando su inexequibilidad por la omisión relativa en la que incurrió el legislador. Por tanto, al declararse la existencia de la cosa juzgada material, la Corte tendría que estarse a lo resuelto en tal ocasión y, en consecuencia, declarar la constitucionalidad condicionada del precepto acusado y solicitar al Gobierno y al Congreso subsanar la omisión legislativa relativa en que incurrieron.

VI. TRÁMITE PROCESAL La elaboración del proyecto de sentencia en el presente caso correspondió, originalmente, a la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández. Luego del debate por parte de los magistrados de esta Corporación se adoptó una decisión que, de acuerdo con lo señalado en la sesión del 11 de octubre de 2001, correspondió sustentar, por orden alfabético, a los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia La Corte es competente para decidir sobre la demanda presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. Lo que se debate. Estructura general del presente fallo La cuestión de fondo que debe resolver la Corte en esta oportunidad puede plantearse con la siguiente pregunta:

¿Incurrió el legislador en una omisión inconstitucional al apropiar en la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2001 (Ley 628 de 2000), una suma de 54,977,492,723,932 pesos moneda legal (artículo 2) para cubrir los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda en la medida en que ésta es insuficiente para cubrir el reajuste indexado, con base en la inflación causada, de los salarios de todos los servidores de las entidades cobijadas por el presupuesto a partir del 1 de enero de 2001? Para resolver este problema, la Corte procederá de la siguiente manera. En primer lugar, corresponde analizar si en esta oportunidad existe cosa juzgada material como lo sostiene la Vista Fiscal – apartado 3 de la sentencia.

En segundo término, como la conclusión a la que se llega es que no existe cosa juzgada material en este asunto, la Corte abordará el problema jurídico anteriormente referido - apartado 4 del fallo - aludiendo brevemente al concepto de Estado Social de Derecho y a los efectos que dicho principio fundamental tiene en el análisis de los derechos directamente relevantes en esta oportunidad.

El apartado 5 estará dedicado a presentar un análisis de los precedentes relevantes para el asunto que es objeto de estudio por parte de la Corte y a hacer una ponderación del derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario frente a las finalidades sociales del Estado, en un contexto caracterizado por la escasez de recursos como el colombiano, y a los demás objetivos invocados por las autoridades.

Finalmente, - en el apartado 6 - se hará una síntesis del fallo y se presentarán las conclusiones y condicionamientos a que haya lugar. 3. Consideración preliminar: la inexistencia de cosa juzgada material.

Corresponde a la Corte Constitucional, en primer lugar, analizar la supuesta existencia de cosa juzgada material en el presente caso. 3.1. De la presunta configuración del fenómeno de la cosa juzgada material.

El asunto procesal previo al que debe referirse la Corte se deriva precisamente de la existencia de la sentencia C-1433 de 2000, precedente judicial en la materia.

Los actores en aquella oportunidad demandaron la Ley 547 de 1999 (Ley Anual de Presupuesto para el año 2000) presentado argumentos similares a los que ahora se esgrimen [5] .

Es necesario determinar si, dada la similitud de los hechos que presentan aquel caso y el que ahora es objeto de estudio por parte de esta Corporación, es posible afirmar que se configura el fenómeno de cosa juzgada material. Con esta finalidad se procederá a ( i.

) enunciar el concepto de cosa juzgada material tal y como ha sido reconocido por la Corte Constitucional y, a ( ii. ) analizar si en el presente caso es posible afirmar que existe cosa juzgada material.

3.1.1. De las condiciones para que se presente la cosa juzgada material La jurisprudencia constitucional ha desarrollado la noción de cosa juzgada material a partir de la constatación de una realidad a la que se enfrenta el juez cuando se demanda una disposición legal que, aunque no es la misma que ya fue materia de estudio y decisión por parte de este Tribunal (caso en el que opera el fenómeno de cosa juzgada formal), sí refiere normas "cuyos contenidos normativos son idénticos" [6] al de otros preceptos que ya han sido objeto de revisión por la Corte y el contexto en el que se aplican no modifica su significado.

El fenómeno de la cosa juzgada material opera, así, respecto de los contenidos específicos de una norma jurídica, y no respecto de la semejanza del problema jurídico planteado en la demanda con el ya decidido en un fallo anterior. Por eso, la Corte ha dicho que la cosa juzgada material "tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto , de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política" [7] , subraya la Corte.

Dice el artículo 243 Superior: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

"Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".

Cada uno de los elementos que recoge el artículo 243 citado suscita la necesidad de interpretar su contenido y alcance. Solamente a partir de un ejercicio hermenéutico se podrá precisar cuál fue el " contenido material" que ha sido declarado inexequible por ciertas "razones de fondo", y que sin embargo, es reproducido por un "acto jurídico" del legislador, a pesar de que subsisten las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en el juicio previo de la Corte. Además de la existencia de dos disposiciones con contenidos normativos idénticos, es importante que su significado no varíe dado el contexto en que tales disposiciones se aplican y surten efectos. En el presente caso, toda vez que la demanda se dirige contra una ley que posee una serie de características particulares, en los términos ya referidos, es evidente que el contexto en el que se expide y aplica la norma debe ser apreciado con rigor.

3.1.2. Aplicación de las condiciones al presente caso: ausencia de cosa juzgada material Ya se ha hecho referencia a algunas similitudes existentes entre este proceso y el que culminó con la Sentencia C-1433 de 2000, que ahora es necesario precisar.

Cuando se demandó la Ley 547 de 1999 (ley anual de presupuesto del año 2000) los actores presentaron cargos de inconstitucionalidad semejantes a los que ahora estudia la Corte. A través de ellos reprocharon la falta de apropiación de recursos para garantizar el reajuste salarial indexado de los servidores públicos [8] , lo cual configuraba una omisión legislativa contraria a la Constitución. Tal proceso terminó con una decisión de fondo por parte de esta Corte.

En todo caso, a pesar de la semejanza entre los preceptos demandados en uno y otro caso, no es posible afirmar que existe cosa juzgada material. La comparación específica del contenido de las disposiciones objeto de las demandas, las características de la omisión cuestionada, y el contexto en el que una y otra fueron expedidas y aplicadas, impiden llegar a esa conclusión.

3.1.2.1. En primer lugar, la diferencia entre los objetos demandados es de tal naturaleza que ni siquiera es posible establecer una similitud entre las proposiciones normativas que ya fueron estudiadas por la Corte y las que ahora se analizan.

Ha de tenerse presente que la ley de presupuesto tiene una vigencia anual, necesariamente distinta a la de años anteriores y, por lo tanto, el monto apropiado por el Gobierno Nacional en la Ley 628 para cumplir con los gastos incluso en materia de funcionamiento es distinto al señalado en la Ley 547. El monto de la nómina a pagar a los funcionarios públicos este año es diferente pues la planta de personal ha variado y la política salarial que cuestiona implícitamente la demanda también ha sufrido cambios durante el último año, por mencionar tan sólo algunos elementos de apreciación que distinguen a los presupuestos del año 2000 y de 2001.

3.1.2.2. Además, el contexto normativo en el que se expidieron una y otra ley ha cambiado apreciablemente. El artículo 92 de la Ley 617 de 2000, a manera de ejemplo, cuya naturaleza y rango es el de norma orgánica de presupuesto, podría cambiar eventualmente el contexto jurídico de estudio de la ley presupuestal.

Así, el marco normativo difiere al de otros años y ello crea exigencias al propio Congreso de la República sometido a la ley orgánica de presupuesto a quien no podría pedírsele, simple y llanamente, que aplique la excepción de inconstitucionalidad o que viole las normas orgánicas del presupuesto [9] . La Corte, sin embargo, constata que el orden cronológico de aprobación y publicación de la ley anual de presupuesto de 2001, Ley 628 de 2000, por un lado, y de la ley que contiene el artículo 92 citado, Ley 617 de 2000, por otro lado, muestra que el Congreso adoptó ambas disposiciones dentro de una voluntad democrática común dirigida a reducir las expectativas inflacionarias y disminuir el crecimiento de los gastos de personal. Este es un elemento del contexto jurídico y real que el juez constitucional no puede dejar de sopesar al analizar si se da el fenómeno de la cosa juzgada respecto de una ley anual de presupuesto.

[10] 3.1.2.3. Adicionalmente, tal y como se anotó, cuando se pretende afirmar la existencia de cosa juzgada material es menester comprobar que la norma objeto de la segunda demanda de inconstitucionalidad, a pesar de no ser una réplica textual de aquélla que ya estudió la Corte, reproduce su contenido normativo, lo cual es imposible cuando lo que se alega es una omisión del legislador, pues en ese caso, no hay un contenido material propio que sirva como término de comparación [11] . Una omisión carece de contenido normativo y, por eso, es considerada ausencia de regulación de una materia determinada. Podría argüirse que las omisiones tienen un contenido normativo implícito, v.gr., no regulan una materia. No obstante, esto es una barrera adicional a la identificación de la similitud entre la omisión implícita anterior y la nueva omisión implícita. Por ejemplo, si dentro de los factores implícitos se incluye la política de reajuste salarial, es claro que la del año 2000 es significativamente diferente a la del año 2001.

3.1.2.4. Corolario lógico de la anterior afirmación es, entonces, que los contenidos normativos a los que alude el artículo 243 como puntos de referencia para comprobar la existencia de cosa juzgada deben hacer parte de actos del legislador. Una omisión no es un acto sino una ausencia de acto.

Ahora, en esta materia, no puede acudirse a la formulación de ficciones en el sentido de que hay un acto del legislador negativo, pues la Corte no puede crear ficciones constitucionales. Tampoco puede recurrirse a la creación de una analogía entre la omisión legislativa y la figura del silencio administrativo, pues éste parte de la existencia de un acto administrativo presunto (positivo o negativo) que en el caso de la omisión del legislador no se presenta. Por otra parte, tampoco hay término de comparación entre el acto administrativo que expide una autoridad de la rama ejecutiva y la ley creada por la rama legislativa. Los actos administrativos son sustancialmente diferentes a las leyes. Tanto es así que contra las omisiones absolutas del ejecutivo cabe la acción de cumplimiento, mientras que contra las omisiones absolutas del legislador no cabe la acción de inconstitucionalidad [12] .

De lo anterior se deduce que la omisión de que trata la demanda y a la que se refieren los intervinientes y la Vista Fiscal es externa al artículo demandado:

se refiere a una situación y no a una norma legal; supone unos actos administrativos del gobierno, y no unos sentidos normativos consignados en la ley, apunta a exigir la expedición de un acto del legislador y no a la exclusión de una norma inconstitucional del ordenamiento jurídico. Por eso, es imposible comparar este tipo de omisión a una omisión legislativa relativa. En esta última, el legislador ha expedido una norma cuyo sentido normativo no es omisivo sino positivo y ese acto positivo del legislador, al dejar de incluir a un grupo de ciudadanos en el ámbito de su regulación, que debía ser incluido por mandato constitucional, resulta inconstitucional. Como en la omisión legislativa relativa hay un acto positivo del legislador que regula una materia específica, la Corte procede a integrar el vacío a partir de la Constitución.

En este proceso esa posibilidad no es factible puesto que sólo podría cumplirse si la Corte impartiera una orden específica que representaría adicionar el presupuesto general de la nación. Además, en el presente proceso el cargo no consiste en que el presupuesto omitiera aumentarle el salario a un grupo de servidores; por el contrario, se reconoce que sí supone un aumento para todos, es decir, que no excluye a ningún grupo. El actor estima, sin embargo, que ese aumento, en todo caso, ha debido ser mayor al que él cree efectivamente cubierto por las apropiaciones.

En suma, no se puede afirmar que hay omisión legislativa relativa cuando la norma demandada cobija a todos los sujetos o grupos de personas constitucionalmente relevantes.

En síntesis, si bien se puede afirmar que el ataque contra un artículo de la ley de presupuesto por la posible existencia de una omisión legislativa que se expresa en la inclusión de partidas insuficientes para asegurar el aumento de todos los salarios públicos en una proporción igual a la inflación, es una materia sobre la cual ya ha habido un fallo de la Corte Constitucional, no es posible sostener que tal pronunciamiento constituya ahora la fuente de la declaratoria de una cosa juzgada material. La naturaleza jurídica particular de la ley de presupuesto, las diferencias en el contenido de la norma ahora demandada respecto de la controlada en la C-1433 de 2000, así como en su contexto real y jurídico, y el hecho de que lo que se reproche sea una omisión legislativa, entre otras razones, impiden que se tome dicha decisión.

Con todo, cabe preguntarse: si el artículo demandado en este proceso desconoce el mismo deber jurídico en que se fundó la declaración de una omisión inconstitucional en la C-1433 de 2000, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material? La Corte considera que no, por varias razones.

En primer lugar, es imposible suponer la existencia del deber jurídico sin entrar al fondo del problema y sin analizar por lo tanto el nuevo caso. En efecto, el contenido de dicho deber jurídico depende de que se acepte que la Constitución impone un método específico de reajuste salarial que podría denominarse indexación con la inflación causada. Sin embargo, no hay norma constitucional alguna que establezca un deber específico con ese alcance y la Corte incurriría en una “petición de principio” si toma como premisa mayor lo que sería precisamente una conclusión de la controversia constitucional planteada en el presente caso, esto es, si en todas las circunstancias, para todos los servidores públicos a pesar de las diferencias existentes entre ellos, sin importar los cambios en el contexto real y jurídico de la norma demandada, la Constitución impone como única alternativa una fórmula de indexación con la inflación del año anterior.

En segundo lugar, si la Corte partiera para hacer su análisis de un deber jurídico definido en términos absolutos, tan generales e ilimitados, debería llegar a la conclusión de que cualquier disposición, sin consideración a su contenido, sería inconstitucional por no reflejar dicho deber. Por ejemplo, serían inconstitucionales todas las leyes relativas a salarios, si no dijeran algo sobre dicho deber; también lo sería la ley del Plan Nacional de Desarrollo, las leyes orgánicas del Plan y de presupuesto por la misma razón indeterminada y etérea. Por eso, para que de un deber surja una omisión inconstitucional es necesario, en las democracias donde se permite al juez constitucional controlar no sólo actos sino

omisiones, que este deber tenga ciertas características. Habrá de ser específico, no genérico; tiene que ser concreto, no indeterminado; su contenido no puede ser tan abstracto como un principio sino consistir en un mandato expreso al legislador para que expida un acto definido; y, el plazo para cumplir dicha obligación debe ser claro usualmente porque la Constitución lo ha fijado [13] .

El deber de mantener la capacidad adquisitiva de los salarios, o el deber de asegurar la movilidad salarial, no cumple, obviamente, con estas condiciones.

En cambio, sí las llenaría el deber específico de indexar todos los salarios con la inflación del año anterior; ahora suponer la existencia de ese deber específico, es incurrir en la petición de principio a la cual se aludió anteriormente.

En tercer lugar, para que del reconocimiento de un deber general surja una omisión inconstitucional es indispensable que no haya otros deberes, derechos, fines, o valores también de orden constitucional que colisionen con dicho deber. De existir colisión, es preciso ponderar y armonizar las normas superiores en conflicto lo cual incidirá en los alcances y efectos del deber jurídico. Este análisis constitucional es imposible sin entrar al fondo del caso que es lo que la cosa juzgada hace innecesario.

Analizados estos aspectos, corresponde abordar a continuación, los problemas planteados por la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 628 de 2000.

4. Alusión al concepto de Estado Social de Derecho y a su incidencia en la interpretación de los derechos constitucionales relevantes en el presente caso 4.1. Del concepto de Estado Social de Derecho 4.1.1. Breve referencia histórica La fórmula política del Estado Social de Derecho surge en la postguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de Derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La teoría del estado del siglo XIX y principios del XX partía de la idea del ciudadano como persona adulta, letrada, propietaria, generalmente masculina, y libre frente al poder público. Desde esta perspectiva, la sociedad era autónoma para el aseguramiento de su reproducción material y cultural, por lo que el Estado estaba prioritariamente destinado a proteger a las personas frente a peligros internos y externos por medio de la policía, el ejército y la justicia. No obstante, la recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades, vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados.

El surgimiento histórico de este modelo de organización, identificado ahora como Estado Social de Derecho, muestra, entonces, la convergencia de las ideas socialistas, de la tradición liberal y del pensamiento social cristiano. En la segunda mitad del siglo XIX, la preocupación por la “cuestión social” llevaría inicialmente a la adopción de leyes sociales de protección a las personas frente a situaciones de grave y urgente necesidad. Pero no sería sino después de las dos guerras mundiales que ella vendría a plasmarse en la propia configuración del Estado. Pese a que el Estado interviene ampliamente en la vida social y económica en las primeras décadas del siglo XX, para corregir las disfunciones originadas en el modelo económico y político, en la Constitución de Weimar (1919), las normas sociales relativas al derecho al trabajo, a la seguridad social, a la asistencia pública, etc., sólo tendrían un carácter programático. Lo mismo puede decirse en nuestro continente de la Constitución de México (1917) proclamada una vez terminada la revolución.

Dentro del mismo espíritu se destaca en nuestra historia constitucional la Reforma de 1936 adoptada como parte de la "revolución en marcha". En los Estados Unidos, sin reforma al texto constitucional, los cambios jurisprudenciales después de una crisis institucional profunda le abrieron paso al "New Deal". Ahora, en la tradición romano-germánica, es el teórico alemán Herman Heller quien vendrá a conceptualizar la incidencia de lo social en la teoría del Estado y a acuñar la idea misma del "Estado social de derecho". Alemania tendría que superar primero la dictadura nazi para finalmente acoger la forma de Estado social de derecho en la Constitución de Bonn de 1949. Luego sería España quien acogería está forma de Estado en la Constitución de 1978, en un país cuya Carta Fundamental de 1931 fue también innovadora en lo social. En la Constitución colombiana de 1991 la formula del Estado Social de Derecho acogida como primera oración del articulado constitucional, refleja también el consenso de las diversas tendencias, fuerzas y grupos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de orientar al Estado de derecho de conformidad con los derechos, objetivos y principios sociales reconocidos en la Constitución.

Por otra parte, es importante subrayar que el Estado Social de Derecho como fórmula política no es idéntico, ni su relación necesaria con el modelo económico del "Estado de bienestar". El Estado de bienestar es compatible con el Estado Social de Derecho pero no es su única manifestación institucional. Tal diferencia ya ha sido subrayada por esta Corporación en una anterior ocasión cuando sostuvo:

"El llamado Estado de bienestar o Welfare State , tan criticado por doctrinas contrapuestas como el liberalismo tradicional o la teoría marxista, no es consecuencia necesaria del carácter social de nuestro Estado de derecho. Por el contrario, éste trasciende las contradicciones que el primero evidenció históricamente. En efecto, el Estado de bienestar, que pretendió promover a extensos sectores marginados de los beneficios sociales a través de una política económica basada en la construcción de obras públicas, en el subsidio a diversas actividades de producción y en la extensión de servicios gratuitos, desembocó en muchos casos en crisis fiscal y evidenció sus contradicciones al transferir más poder a los grupos poderosos de la sociedad contratados por el mismo Estado para acometer sus proyectos y liberados por éste de la prestación de otros servicios. A lo anterior se vino a sumar el crecimiento incontrolado del aparato burocrático administrativo y su ineficiencia para resolver los problemas de una sociedad capitalista compleja.

El Estado como instrumento de justicia social, basado en una economía social de mercado, con iniciativa privada, pero en la que se ejerce una cierta intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos, permite corregir los excesos individuales o colectivistas.

El sistema económico en el Estado social de derecho, con sus características de propiedad privada de los medios de producción, libertad de empresa, iniciativa privada e intervencionismo estatal, está orientado según un contenido humano y por la aspiración de alcanzar los fines esenciales de la organización social. Por ello, el ordenamiento jurídico consagra tanto derechos programáticos, que dependen de las posibilidades presupuestales del país, como derechos prestacionales [14] que dan lugar - cuando se cumplen los requisitos para ello - al ejercicio de un derecho público subjetivo en cabeza del individuo y a cargo del Estado." [15] Cabe resaltar, pues, que a diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.

4.1.2. Algunas manifestaciones concretas del Estado Social de Derecho La fórmula política del Estado Social de Derecho exige, así, que los órganos del Estado forjen la realidad institucional según los principios fundamentales de una organización social justa de hombres y mujeres igualmente dignos (Preámbulo y artículos 1, 2, 13, 42 a 50, 363 y 366

C.P.). Ello supone, entre otras cosas, la superación del concepto formal de Estado de Derecho, limitado a la provisión de garantías y procedimientos necesarios para asegurar la libertad legal de la persona, y sometido, desde principios del siglo XX, a la crítica socialista según la cual éste se limitaba a reflejar los intereses de propietarios, empresarios y comerciantes. Tal superación implica, además, la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos y deberes de todos, particularmente, mediante la previsión del mínimo vital, la promoción de la participación de los individuos en la vida política, económica y cultural, la protección especial a personas y grupos excluídos y la intervención en la economía con miras a corregir con medidas redistributivas las situaciones de grave desigualdad e inequidad existentes en la sociedad.

En este orden de ideas, entre las manifestaciones concretas del principio fundamental del Estado Social de Derecho se encuentran, por ejemplo, los mandatos generales dirigidos a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas a favor de grupos marginados o discriminados (artículo 13 inciso 2 C.P.); proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso 3 C.P.); proteger a la mujer embarazada, a la mujer cabeza de familia, a la niñez, a los adolescentes, a las personas de la tercera edad, a los discapacitados, a los pensionados y a los enfermos (artículos 43 a 49 C.P.); apoyar a los desempleados (artículo 54 C.P.) y promover el pleno empleo así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos (artículo 334, inciso 2); y, en general, dar prioridad sobre cualquier otra asignación al gasto social para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales (artículo 366 C.P.).

La interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas. Por la concepción material de la igualdad, el grado y tipo de protección requerido varía entre situaciones diferentes, cuando se trata de distribuir y asignar recursos escasos en un contexto en el que existen objetivamente necesidades insatisfechas que el Estado debe prioritariamente atender.

De manera más puntual se podría decir, por ejemplo, que la concepción de igualdad material que inspira el Estado Social de Derecho se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos. En este sentido ha sostenido la Corte:

“(L)a Constitución hace especial énfasis en la atención de los colombianos que se encuentran en situaciones de miseria o indigencia, cuya carencia de recursos y capacidades productivas los colocan en situaciones de manifiesta marginalidad, debilidad y vulnerabilidad. Por este motivo, los pobres absolutos quedan incluidos dentro del ámbito normativo de los incisos 2° y 3° del artículo 13 de la Carta, lo cual determina la obligación del Estado de implementar políticas de acción afirmativa que propendan la igualdad real y efectiva de este grupo de la población, que se orienten a resolver problemas acuciantes de su mínimo vital.” [16] “El artículo 1 de la Carta define al Estado colombiano como un Estado social de derecho [17] , de lo cual se desprende el deber de especial protección a los grupos más débiles y vulnerables de la población (C.P., artículo 13), así como la consagración de un importante catálogo de derechos económicos, sociales y culturales (C.P., artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 65, 66, 67, 70 y 71). Adicionalmente, la Carta le confiere una incuestionable prioridad al gasto social (C.P., artículo 350) y le adjudica tareas sociales a las autoridades públicas (C.P., artículo 366) entre otras.” [18] Por otra parte, la efectiva realización del principio de Estado Social de Derecho presupone la obligación del pago de tributos por parte de los particulares. Tal conclusión se desprende del principio de solidaridad (artículo 1 C.P.) y del deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95 inciso 3 numeral 9 C.P.). Es precisamente en el contexto de toma de

decisiones macroeconómicas y sociales que los distintos sectores de la población, en virtud del principio de solidaridad, asumen cargas públicas razonables para permitir que sectores excluidos puedan progresivamente ser incorporados al goce de los beneficios del progreso, lo cual sólo se puede lograr mediante la conciencia creciente de la necesidad de cooperar y actuar mancomunadamente para mejorar la calidad de vida de todos los colombianos y superar gradualmente las desigualdades presentes.

La apelación a la solidaridad reforzada en un Estado Social de derecho no puede, sin embargo, llegar al extremo de eliminar la libertad individual y social a través de la materialización de un Estado que, so pretexto de ejercer sus funciones de dirección de la economía, se transforma en uno totalitario. El Estado Social de Derecho tiene el significado, "de crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social" [19] .

En esta dirección, el principio de Estado Social de Derecho es un mandato dirigido al legislador que lo obliga a atender la justicia y la equidad en la toma de decisiones de conformidad con el marco constitucional pero que respeta un margen amplio a las opciones de política pública de las autoridades popularmente elegidas. El Estado Social de Derecho no impone un modelo económico o social, pero tampoco es indiferente a la realización de valores como el orden social justo y la dignidad humana. Tal interpretación deja a salvo la potestad de configuración legislativa radicada en cabeza del Congreso y de diseño de programas de gobierno atribuida al Ejecutivo, y busca conciliarla con los contenidos materiales que la propia Constitución consagra y que vinculan a todas las autoridades públicas. Es así como el legislador, por ejemplo, puede intervenir en la economía y la sociedad mediante normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno (artículo 150 numeral 19 C.P.), de forma que asegure los objetivos propios del Estado Social (artículo 1 C.P.). No obstante lo anterior, la omisión legislativa de dictar las normas generales llamadas a regular las relaciones de trabajo (artículo 53 C.P) y de intervención estatal en diversos ámbitos de la vida económica y social, (artículos 150 numeral 21 y 334 C.P.) no puede tener como efecto que el principio de Estado Social de Derecho quede simplemente escrito. El principio de inmunidad de los derechos constitucionales impide este resultado. Por ello, ante circunstancias omisivas debe darse aplicación directa a los preceptos constitucionales.

Es en este contexto fundamental – el cual se inspira en la idea de una sociedad que propende la igualdad real de los seres humanos y que responde con acciones solidarias ante la escasez, la marginación, la exclusión o el desamparo - que deben interpretarse los principios mínimos en materia laboral y, en especial, el referente a la movilidad del salario, así como las demás disposiciones relevantes en el presente proceso .

4.2. De la interpretación de los derechos pertinentes en el presente caso a la luz del Estado Social de Derecho 4.2.1. Breve alusión al significado del derecho al trabajo en la Constitución de 1991 El trabajo, como institución social y realidad jurídicamente reconocida, es uno de los elementos alrededor de los cuales gira la configuración del modelo de Estado democrático y social que ha identificado a Colombia desde la primera mitad del siglo XX hasta nuestros días en clara coincidencia con los cambios ocurridos a nivel mundial durante esa misma época, en los términos ya referidos. En efecto, "a partir de 1936 y con mayor énfasis a raíz de la expedición de la Carta del 91" [20] , el trabajo, se erige como "un objetivo central, específico y conscientemente buscado por el Constituyente" [21] que, a través del Preámbulo y el artículo 1º de la Constitución, entre otras disposiciones, reconoce su importancia y manda protegerlo y garantizar su ejercicio por parte de todas las personas.

Así, cuando ante la Asamblea Nacional Constituyente fue presentado el proyecto de lo que es hoy el artículo 25 Superior, extendiendo la protección especial del Estado a todas las manifestaciones del trabajo, se pretendió plasmar una noción del valor del trabajo que "[n]o se trata, como pudiera pensarse con ligereza, de un simple retoque cosmético o terminológico. Se pretende, entonces, señalar un rumbo inequívoco y fundamental para la constitución de una nueva legitimidad para la convivencia democrática, que debe nutrir el espíritu de la estructura toda de la nueva Carta" [22] . En estas condiciones, el trabajo se eleva a rango de principio fundamental necesario para la interpretación de la acción

estatal y de los derechos y deberes incluidos en la Carta, así como un factor indispensable de integración social. En palabras ya expresadas por la Corte:

"La Constitución es un sistema portador de valores y principios materiales. En su ´suelo axiológico´ se encuentra el valor del trabajo, que según el Preámbulo de la Carta fundamental se debe asegurar a los integrantes de la sociedad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Por ello el Constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado Social de Derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución).

La persona es el sujeto de la Constitución y, como condición de la dignidad humana, la Carta es portadora de derechos y deberes (Título II). El trabajo es justamente uno de ellos (artículo 25), con un carácter de derecho-deber y, como todo el tríptico económico de la Carta -propiedad (art. 58), trabajo (art. 25), empresa (art.

333)-, cumple una función social. El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del Estado. Una de las garantías es el estatuto del trabajo, que contiene unos principios mínimos fundamentales (artículo 53), cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune incluso ante el estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico. El gobierno, con las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria de dicho estado, no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (artículo 215).

El mandato constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º.)"

[23] . El trabajo tiene, así, múltiples formas de expresión dentro del ordenamiento constitucional vigente, pues no es sólo un derecho a través del cual el individuo obtiene recursos que le permiten sufragar sus necesidades básicas (artículo 25 C.P.), sino que es, además, una obligación social que se traduce en un mecanismo de incorporación de la persona a la colectividad como sujeto que se dignifica a través del aporte que hace al desarrollo de una comunidad así como en un deber que tiene todo trabajador de contribuir solidariamente a la construcción de una sociedad más participativa en términos tanto políticos como económicos y, por esta vía, más democrática y plural.

Ahora bien, estos elementos básicos de la noción y las implicaciones del derecho al trabajo tienen una materialización concreta en el artículo 53 de la Constitución. Esta norma se ha encargado de señalar un conjunto de principios mínimos fundamentales, a los cuales no solamente debe ajustarse el estatuto del trabajo que debe expedir el Congreso –obligación que a 10 años de la expedición de la Carta Política del 91 no se ha cumplido-, sino todo el orden legal, pues constituyen la base valorativa que ha hecho posible la aplicación de la Constitución en materia laboral; y que ha permitido a la Corte Constitucional, acercar el texto de la Carta Política a la realidad reconociendo la necesidad de fundar a la sociedad colombiana “en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (artículo 1 C.P.). La importancia que para el ordenamiento jurídico laboral tiene el artículo 53, y su íntima relación con el asunto que ahora es objeto de estudio por parte de la Corte, exige una alusión más detallada a cada uno de los derechos en juego, particularmente, al derecho del trabajador a gozar de una remuneración mínima, vital y móvil.

4.2.2. El alcance del artículo 53: interpretación conforme a los principios fundamentales. El derecho constitucional a mantener la capacidad adquisitiva del salario en un Estado Social de Derecho El inciso 1º del artículo 53 de la Constitución establece dentro de los principios fundamentales, que debe desarrollar el estatuto del trabajo, el derecho a una “remuneración mínima vital y móvil”. Este enunciado ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como

un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario [24] , pese a que, ni del texto del artículo 53, ni de las discusiones en la Asamblea Constituyente se desprende un tal derecho.

En efecto, una interpretación gramatical del texto del artículo 53 conduce a la conclusión de que éste establece un mandato dirigido al Legislador consistente en incorporar al estatuto del trabajo, entre otros, el principio fundamental de una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, lo cual no significa la consagración explícita de un derecho al reajuste anual del salario de forma que se mantenga su poder adquisitivo real.

La interpretación genética o histórica de la norma constitucional arroja otro resultado. Al parecer la intención del constituyente al consagrar el principio fundamental de remuneración mínima vital y móvil fue diferente al de ajustar anualmente los salarios de todos los trabajadores de acuerdo con el costo de vida. Tal conclusión se desprende de los antecedentes constitucionales de dicha norma ya que la eliminación de la coma después de la palabra mínima buscó que el aumento anual con el costo de vida fuera sólo para el salario mínimo [25] .

No obstante, la Corte Constitucional estima que una interpretación sistemática de la Constitución permite en efecto afirmar que con base, entre otros, en los fines de construir un orden social justo (Preámbulo y artículo 2), los principios fundamentales de Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y trabajo, los deberes sociales del Estado – entre ellos los que tienen que ver con 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 Constitución; tomar medidas para que la igualdad sea real y efectiva; proteger especialmente al trabajo en todas sus modalidades; garantizar los medios para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas – y el mandato 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 básicos, es posible fundamentar un derecho constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

Igual conclusión se impone de la interpretación constitucional a la luz de los tratados y convenios internaciones de protección al salario (artículo 93 inciso 2 C.P.). Es así como los Convenios 95 y 99 de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la protección del salario, aprobados respectivamente mediante las Leyes 54 de 1962 y 18 de 1968, refuerzan la conclusión según la cual el derecho a un salario justo presupone derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo.

De la jurisprudencia también se deduce que el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario desarrolla principios fundantes de la república colombiana constituida como Estado social de derecho y basada en la dignidad humana, la solidaridad social y el trabajo (art. 1 C.P.). La anterior interpretación está acorde con numerosas sentencias de esta Corporación en el sentido en que el reajuste salarial, fundado en la dignidad humana, no comprende exclusivamente el salario mínimo [26] .

En conclusión, si bien de una interpretación literal e histórica del artículo 53 de la Constitución no se deduce un derecho a conservar el poder adquisitivo real de los salarios, a la luz de una interpretación sistemática, reforzada por los convenios internacionales sobre la materia y por el respeto a los precedentes jurisprudenciales, la Corte considera que la Constitución protege dicho derecho dentro de unos lineamientos muy precisos que ahora conviene señalar.

4.2.2.1. La movilidad del salario no es formal sino real; la importancia del mínimo vital y el carácter anual de la movilidad . La Corte estima que el postulado de la “remuneración mínima vital y móvil” no conduce a un concepto formal de la movilidad del salario, precisamente por el hecho de que el aumento del salario depende de factores variables y múltiples que hablan en contra de un criterio tan sólo nominal para su determinación. Por el contrario, la movilidad del salario no puede ser entendida, para que sea efectiva (art. 2 CP), sino en un sentido real para responder a las variaciones de los factores de los cuales depende su capacidad adquisitiva.

Por eso, el legislador adoptó en la Ley 4 de 1992 – ley marco sobre salarios del sector público – el criterio de movilidad anual del salario, de manera que el ingreso efectivo del cual dependen los trabajadores, en particular los de menores recursos, es decir, el mínimo vital cotidiano de la persona, se ajuste con la misma periodicidad del presupuesto.

[27] 4.2.2.2. El derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es absoluto . El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ningún derecho en un Estado Social y Democrático [28] . La conceptualización del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario como derecho limitable es un desarrollo específico de la doctrina según la cual los derechos, incluso los fundamentales, no son absolutos, de lo que se deriva la posibilidad de armonizarlos para asegurar en la práctica su ejercicio efectivo. Así lo ha reiterado esta Corporación cuando ha interpretado derechos de diversa naturaleza y contenido [29] .

Sin embargo, los derechos no pueden ser desconocidos mediante la simple invocación del principio de interés general. En este orden de ideas es importante recordar la doctrina de la Corte en el sentido de que los “derechos constitucionales no pueden entonces ser disueltos en un cálculo utilitario sobre el bienestar colectivo, ni pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que esos derechos son precisamente limitaciones al principio de mayoría y a las políticas destinadas a satisfacer el bienestar colectivo” [30] .

4.2.2.3. Una distinción necesaria: el caso de las pensiones. De la posibilidad de limitar con fundamento en razones constitucionales suficientes el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no se deduce, mutatis mutandis , la posibilidad de limitar el derecho constitucional al reajuste de las pensiones legales. La garantía constitucional del artículo 53 inc. 3 C.P. protege a personas que por su condición de jubilados gozan de una pensión – por lo general inferior al salario último devengado – luego de haber terminado su vida laboral, por lo que el Constituyente ha querido proteger especialmente a este grupo de personas.

Dado que la situación y los destinatarios del derecho constitucional en uno y otro caso son diferentes, las razones constitucionales que justifican la limitación del derecho a un salario móvil no se predican del derecho a una pensión que debe ser periódicamente reajustada, ya que sobre el particular hay un mandato constitucional específico: “la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante” (artículo 48, inciso último, C.P.).

4.2.2.4. El respeto a los derechos adquiridos . Se podría argumentar que con la decisión de limitar el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario se vulneran o desconocen los derechos adquiridos (art. 58 C.P.) de los servidores públicos. Al respecto basta enfatizar que es necesario distinguir entre desconocimiento o vulneración de derechos y limitaciones legítimas de los mismos. No toda limitación de los derechos constitucionales constituye su desconocimiento o vulneración.

4.2.2.5. La distinción entre la desmejora de un derecho y su carácter absoluto. Por último, la Corte advierte que los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser desmejorados ni siquiera en estados de emergencia (art. 215 inciso final C.P.) y mucho menos pueden serlo en tiempos de normalidad. En este caso no hay desmejora de tales derechos, lo que está en juego es en qué grado, en qué forma y a qué ritmo estos deben mejorar. A este respecto, considera la Corte importante insistir en la distinción entre la naturaleza limitable del derecho, consustancial a todos los derechos constitucionales en un Estado Social de Derecho, de un lado, y el desmejoramiento de los derechos sociales, de otro. La prohibición de desmejora de los derechos sociales de los trabajadores no convierte a dichos derechos en absolutos, ni implica que el derecho a un reajuste para responder a la inflación que afecta a la población en general deba ser reconocido en forma absoluta a todos los servidores públicos, independientemente de su nivel de ingresos.

4.2.3. Constatación de la falta de desarrollo legislativo e inmunidad de los derechos. Como ya se mencionó, la Corte constata que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del artículo 53 de la Constitución relativo,

entre otras materias, al salario mínimo vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, ni ha adoptado las reformas a la Ley 4 de 1992, ley marco para la fijación de los salarios de los servidores públicos, con el fin de desarrollar los principios constitucionales que rigen esta materia. Mientras tales disposiciones legislativas no sean expedidas por el Congreso de la República, el significado y los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución.

Y es que no podría ser de otra forma dado el carácter normativo de la Carta Política (artículo 4 C.P.) y la primacía de los derechos inalienables de la persona (artículo 5 C.P). La ausencia de desarrollo legislativo de los derechos constitucionales no puede significar el aplazamiento o recorte de los derechos que, por su naturaleza, requieren de la actuación de las autoridades públicas para asegurar su cumplimiento. Tal es el caso de los derechos constitucionales de los trabajadores que, por el mandato constitucional del artículo 53, deben estar contenidos en el estatuto del trabajo, así como en la ley marco que regule la fijación de los emolumentos de los servidores públicos. Lo contrario significaría que la realización de los derechos constitucionales estaría librada a la contingencia de las fuerzas políticas del momento, lo que desdice de su carácter de derechos. Así, el principio de inmunidad de los derechos sustrae a éstos de la libre disposición por parte de las mayorías. Si las autoridades públicas encargadas de ejecutar el mandato constitucional de expedir el estatuto del trabajo y de modificar la ley marco de salarios públicos, no lo hacen, ello no significa que los derechos constitucionales cuya plena realización depende de ello, se queden escritos. Por el contrario, debe la Corte, en aplicación del principio de efecto útil de las normas constitucionales, interpretar el alcance de los derechos constitucionales, tal y como lo ha hecho en esta oportunidad.

Así lo dijo esta Corte específicamente en relación con los principios mínimos fundamentales enunciados en el artículo 53 dentro de los cuales se destaca el de la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y a la calidad de trabajo:

“En concordancia con lo expuesto, el artículo 53 de la Constitución ordena al Congreso expedir el estatuto del trabajo y tener en cuenta, en la respectiva ley, varios principios mínimos fundamentales -es decir de ineludible consagración y observancia (...) Estos principios son mínimos en el sentido de que constituyen presupuesto necesario y obligatorio de las normas que el Congreso apruebe al expedir el estatuto del trabajo y, por tanto, ya hacen parte del ordenamiento jurídico en su base misma -la Constitución-, de tal manera que, aún no estando incluidos los artículos 25 y 53 dentro de la enumeración de los derechos de aplicación inmediata (artículo 85 C.N.), por ser principios mínimos de naturaleza constitucional, no necesitan esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia. Por consiguiente, no es factible argüir la ausencia de un estatuto legal que desarrolle tales principios para desconocerlos, ya que imperan por directo ministerio de la Constitución Política” [31] .

Lo anterior no significa que el estatuto del trabajo haya perdido importancia. La aplicación directa del artículo 53 de la Constitución no releva al Congreso de la República de desarrollar por vía legislativa el contenido y los alcances de los principios mínimos fundamentales en él enunciados. Hace seis años esta Corte se refirió al tema:

“El Constituyente ha dispuesto que se expida un Estatuto del Trabajo que a semejanza de un Código Sustantivo y Procesal del Trabajo desarrolle los principios mínimos fundamentales de la materia con coherencia y unidad, pero no está en su voluntad impedir que se regulen asuntos relacionados con la misma materia en otras disposiciones legales; es más, no es admisible, dentro de estos supuestos constitucionales, que las leyes que se ocupen de los asuntos relacionados con la materia laboral, resulten inconstitucionales por la omisión general del Congreso en expedir el mencionado estatuto, o lo que sería lo mismo, que en todo caso la ley respectiva resulte inconstitucional por la ausencia de otra ley general que no ha sido expedida, y que la inconstitucionalidad recaiga sobre una materia que desde todos los puntos de vista resulta conforme con la Constitución” [32] .

La Corte también constata que hasta la fecha no ha sido reformada la Ley 4 de 1992 para que ésta desarrolle los derechos y principios constitucionales que han sido interpretados por la Corte Constitucional. Naturalmente, el Congreso de la República dispone de una potestad de configuración legislativa para desarrollar la Constitución, lo cual comprende la determinación de la oportunidad para hacerlo y la opción política para definir la orientación de dicho desarrollo, que en todo caso ha de ajustarse a la Constitución.

Hechas estas consideraciones, se pasará a abordar específicamente el objeto de estudio en el presente proceso. Ciertamente, al apreciar de manera específica el sentido y alcance de la norma impugnada y de los cargos presentados por el actor a la luz de la Constitución, todos los elementos de análisis presentados hasta ahora se materializan y concretan. Además, el principio de Estado Social de Derecho y las garantías laborales mínimas en materia salarial adquieren un peso específico que tendrá que sopesarse frente a otros derechos, fines y principios en juego también contenidos en la Constitución, los cuales fueron aludidos por quienes defendieron la constitucionalidad de la norma impugnada en el presente proceso.

5. De la necesidad de efectuar una ponderación en el contexto del presente caso: análisis de los precedentes relevantes y juicio de razonabilidad Como ya se advirtió, el presente caso plantea, necesariamente, el enfrentamiento de varios derechos fines y principios constitucionales, pues la efectividad del Estado Social de Derecho depende de la realización de una serie de actos que suponen gastos económicos. Esta circunstancia revela la estrecha relación que existe entre la concreción de los fines que se predican del Estado en materia social y la necesidad de contar con una estructura macroeconómica que permita no sólo el cumplimiento de tales objetivos sino, además, el normal funcionamiento del Estado. Es por esta razón que es necesario hacer un ejercicio de ponderación, que tenga en cuenta ( i.

) los precedentes jurisprudenciales relevantes para la materia que se analiza, y ( ii. ) los derechos y fines públicos en juego con el propósito de establecer la razonabilidad de las medidas que son objeto de reproche en el contexto real en el que la norma acusada fue creada y aplicada.

5.1. Referencia a los precedentes relevantes en la materia: confirmación de las premisas de la sentencia C-1433 de 2000 y armonización con otros fallos y con el régimen constitucional de la ley anual de presupuesto.

Del análisis que hace la Corte en el apartado anterior se derivan dos conclusiones generales. La primera es que esta Corporación reitera una línea jurisprudencial sostenida en la cual se ha reconocido el valor del trabajo, el lugar medular que ocupa el principio de la dignidad humana en un Estado Social de Derecho y la consagración constitucional de un derecho a mantener el poder adquisitivo del salario. La segunda es que los derechos, aún los fundamentales, no son absolutos. Estos asertos tendrán que armonizarse con algunas sentencias proferidas por la Corte que están directamente ligadas con las materias relevantes en el presente caso.

En la sentencia C-1433 de 2000, por ejemplo, la Corte Constitucional decidió que el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario llevaba ineludiblemente a la conclusión de que todos los salarios del sector público debían ser reajustados anualmente con base en la inflación causada en el año inmediatamente anterior, o sea, estableció un método específico y una fórmula precisa de indexación salarial con base en el índice de precios al consumidor.

Luego, adoptó la determinación de “declarar que en el artículo 2 de la Ley 547 de 2000 se incurrió por el Congreso en el incumplimiento de un deber jurídico, emanado de las normas de la Constitución señaladas en la parte motiva de esta sentencia y, específicamente, de los artículos 53 y 150 numeral 19 literal e), así como el artículo 4° de la Ley 4 de 1992” [33] . Después de realizar esta declaración la Corte decidió “en los términos de la parte motiva, declarar la exequibilidad del mencionado artículo, 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.” [34] Finalmente, determinó “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" [35] .

En la presente sentencia la Corte confirma las principales premisas de la C-1433 de 2000. Sin embargo, se aparta de las conclusiones que en ella se derivaron del reconocimiento del derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios. En otras palabras, en este fallo la Corte no está aboliendo el precedente sino que adopta un cambio en las conclusiones que de él se deducen.

Ello obedece a dos tipos de razones. En primer lugar, estima la Corte que dichas conclusiones, son incompatibles con otros precedentes de la propia Corte Constitucional. En segundo lugar, la orden impartida por la Corte tanto a la rama ejecutiva como a la rama legislativa en el sentido de aumentar el gasto público para reajustar los salarios antes de la expiración de la vigencia fiscal del año 2000, no constituye una cabal interpretación del régimen constitucional relativo a la naturaleza jurídica y a la expedición del presupuesto.

Pasa la Corte a desarrollar estas razones después de analizar los precedentes inmediatos relativos al derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario.

5.1.1. Análisis de los precedentes inmediatos sobre el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario. Confirmación de la línea jurisprudencial 5.1.1.1. En numerosos fallos, esta Corporación ha reconocido que la Constitución garantiza un derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario [36] . La Corte ha fundado este reconocimiento en una interpretación sistemática de la Constitución, así como en la apreciación de la función y de los alcances del derecho al trabajo en condiciones dignas en un Estado Social de Derecho. Como en el apartado 4 de esta sentencia se abordó el punto, no vuelve la Corte a repetir los argumentos allí expresados. En cambio, sí es ahora necesario citar algunos ejemplos de las providencias en las cuales se ha reconocido dicho derecho para ilustrar su contenido.

En la sentencia T-102 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), al decidir sobre una acción de tutela de miembros de un sindicado con el propósito de obtener el reajuste salarial reconocido a los trabajadores no sindicalizados de una empresa particular, la Corte dijo:

"El Estado y la sociedad no pueden ser indiferentes a la realidad de que la pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda lógicamente desvaloriza el salario.

Es por ello que el salario se torna móvil, debiendo actualizarse para mantener su capacidad adquisitiva , sólo así, en un Estado Social de Derecho, se puede afirmar que la relación laboral es conmutativa".

(...) "En una sociedad que tiene una economía inflacionaria como lo reconoce la misma Constitución en los artículos 373 y 53, el salario no puede ser una deuda de dinero. En realidad se trata de una deuda de valor . Es decir, la explicación 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".(Subrayado fuera del texto) La Corte también ha enfatizado que el concepto de movilidad salarial está estrechamente vinculado al aumento en el costo de la vida. Por ejemplo, en la sentencia T-276 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), al decidir una tutela encaminada a impedir la discriminación en los aumentos salariales de trabajadores que no se acogieron a la Ley 50 de 1990, la Corte precisó que "la remuneración de los trabajadores debe ser móvil, es decir, está llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el aumento en el costo de la vida".

5.1.1.2. La Corte reitera esta jurisprudencia. También confirma lo decidido por esta Corporación en las sentencias que constituyen un precedente inmediato y directo respecto del aumento de salarios de servidores públicos.

En efecto, las tres sentencias claramente pertinentes son la C-710 de 1999, la C-815 de 1999 y la C-1433 de 2000. Es necesario detenerse en el alcance de cada una de ellas para subrayar su relevancia en el presente proceso.

En la sentencia C-710 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 4 de 1992, conocida como la ley marco para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. La demanda fue dirigida contra una parte de dicho artículo que obligaba al Gobierno a aumentar los salarios de los empleados enumerados en el artículo 1 literales a), b) y d) "dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año". La Corte declaró inexequible este plazo perentorio.

[37] En el fallo la Corte sostuvo que los incrementos salariales debían abarcar el año completo "con el objeto de que el ingreso real de los trabajadores no se deteriore".

Además de proteger la capacidad adquisitiva del salario, la Corte en el fallo citado analizó los alcances de la Ley 4 de 1992. La ratio decidendi de la inexequibilidad del plazo perentorio mencionado fue precisamente la naturaleza de las leyes marco y el margen de flexibilidad que éstas deben respetarle al Ejecutivo. Dijo la Corte:

"En tal sentido, la disposición, que quita al Gobierno toda posibilidad de regular la materia en concreto según las variables económicas y las condiciones sociales, se presenta como limitante inflexible y absoluta que, por serlo, resulta inconstitucional.

En efecto, lo que buscó el Constituyente al someter la materia salarial en el sector público al sistema de leyes cuadro fue precisamente combinar la fijación de unas políticas básicas por parte del Congreso con la indispensable flexibilidad para el Ejecutivo en el manejo concreto y en la toma de decisiones específicas dentro de la oportunidad y con las características que el momento exija, sin exceder los límites que la ley le haya señalado.

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, según 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 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 " (Subrayado fuera del texto).

De este precedente directo e inmediato relativo al aumento de los salarios de los servidores públicos se deduce que en estas materias la Corte al tiempo que ha protegido el derecho constitucional a mantener la capacidad adquisitiva del salario, ha encontrado que el margen de acción que la Constitución confiere al Ejecutivo para responder a las realidades económicas y a las necesidades sociales, es razón suficiente para declarar inexequible que el legislador fije un restricción temporal al ámbito del ejercicio de la competencia del Ejecutivo en este campo.

Adicionalmente, en la sentencia C-815 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), esta Corte se volvió a pronunciar sobre la fijación de los salarios. Sin embargo, en dicho fallo la norma demandada se refería exclusivamente a la determinación del salario mínimo legal. El demandante cuestionó algunas expresiones del artículo 8° de la Ley 278 de 1996, pero la Corte decidió que como éstas no tenían aisladamente un sentido propio era necesario pronunciarse sobre toda la norma. La Corte centró su análisis en el parágrafo cuyo inciso segundo enuncia los parámetros a los cuales ha de

sujetarse el Gobierno para determinar el salario mínimo cuando definitivamente no se logre el consenso en la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales. La Corte estimó que los parámetros legales no eran inconstitucionales porque podían ser interpretados en un sentido conforme a la Carta Política, según el cual todos los parámetros, no sólo uno de los enunciados en el parágrafo, debían ser ponderados para fijar el salario mínimo.

Para la Corte "no goza el Gobierno en esta hipótesis (cuando de manera subsidiaria fija unilateralmente el salario mínimo) de una facultad discrecional y menos todavía arbitraria. Está sujeto a unos límites que la misma norma legal introduce y que esta Corte juzga exequibles siempre que se los tenga en cuenta a todos y de manera armónica y razonable, agregando a ellos y dando preferencia a los postulados que inspiran el ordenamiento constitucional". Por eso, para la Corte "la constitucionalidad del precepto surge de la confluencia de esos criterios legales, ninguno de los cuales puede prevalecer sobre los otros ni ser aplicado de manera excluyente respecto de los demás (..)". El punto de controversia tenía que ver con la prevalencia o bien de la inflación causada o bien de la meta de inflación del siguiente año. La Corte concluyó que ninguno de los dos criterios podía prevalecer sobre el otro ni sobre los demás señalados en el parágrafo demandado y en la Constitución. Adicionalmente, precisó que la inflación causada constituía un mínimo para el aumento del salario mínimo. Advirtió la Corte:

"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 está obligado a velar por que 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" (Subrayado fuera del texto).

De lo anterior se deduce que cuando la Corte se ocupó de los criterios para la fijación del salario mínimo legal, no de todos los salarios ni específicamente de los pagados a los servidores públicos, decidió que la constitucionalidad de la norma demandada dependía de una ponderación de un conjunto de factores, de tal manera que dicha fijación no dependiera tan sólo de uno de ellos. Sin embargo, la Corte estableció un mínimo de aumento para este salario consistente en el "porcentaje del IPC del año que expira".

Por eso el condicionamiento que enunció en la parte resolutiva dice: "Sólo en los términos de esta Sentencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 8 de la Ley 278 del 30 de abril de 1996, en el entendido de que, al fijar el salario mínimo , en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia , además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos" (Subrayado fuera del texto).

La sentencia C-815 de 1999 que, como se anotó, se refiere al salario mínimo legal, no encierra en sí misma una contradicción insalvable entre la parte motiva – que exige que el reajuste salarial sea efectuado con la inflación del año anterior – y la parte resolutiva – que exige que se atiendan con el mismo nivel e incidencia los parámetros enumerados, dentro de los cuales la inflación del año anterior es tan sólo uno de ellos. Caben dos lecturas de la sentencia, ambas conducen a la necesidad de efectuar un ejercicio de ponderación de factores económicos y sociales diversos. En la primera, prevalece la parte resolutiva sobre la motiva lo cual significa que la inflación calculada no es el único criterio para calcular la inflación. En la segunda, la ponderación de criterios ordenada en la parte resolutiva no excluye que se respete un mínimo – v.gr.

la inflación causada- a partir del cual las autoridades atiendan con el mismo nivel e incidencia los demás factores. De tal manera que, en esta segunda lectura, para efectos de la fijación del salario mínimo es necesario tener en cuenta diferentes factores, pero el resultado de dicha ponderación no puede resultar en un incremento de dicha asignación en una proporción menor a la del índice de inflación del año anterior. En todo caso, en cualquiera de las dos lecturas, la conclusión es que aún para la fijación del salario mínimo es necesario ponderar diversos parámetros de la situación social y económica y que el aumento anual indexado con la inflación del año anterior se aplica, según esta sentencia, sólo al salario mínimo y no a los demás salarios. La Corte no se pronunció en esa oportunidad sobre los incrementos de los demás salarios porque no era el objeto del proceso, ya que lo que la norma demandada regulaba era, específicamente, el reajuste del salario mínimo legal.

Finalmente, en la ya aludida sentencia C-1433 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la Corte Constitucional se pronunció sobre el aumento salarial de todos los servidores públicos cobijados por el presupuesto general de la nación correspondiente a la vigencia fiscal del año 2000. En dicha sentencia la Corte extendió el criterio mínimo, que debía aplicarse para el aumento del salario mínimo legal, sentado en la C-815 de 1999 a todos los salarios de los servidores públicos mencionados. Además, a pesar de que en las sentencias citadas como precedente la Corte sostuvo claramente que el ámbito de las autoridades competentes para fijar los salarios no podía ser restringido mediante reglas inflexibles, la Corte en la C-1433 de 2000 estableció una formula única para la fijación del aumento salarial. Igualmente, a pesar de que en las sentencias citadas como precedente, la Corte precisó que inclusive para la fijación del salario mínimo deberían tenerse en cuenta un conjunto de factores - los cuales debían ser atendidos “con el mismo nivel e incidencia” - en la C-1433 de 2000 ordenó, sin mencionar otros parámetros de ponderación, que “los aumentos salariales, deben corresponder por lo menos al monto de la inflación del año anterior”.

De tal manera que, si bien la C-1433 de 2000 coincide con los precedentes directos e inmediatos relativos al aumento de los salarios en cuanto a que el objetivo de dicha política debe ser el mantenimiento de la capacidad adquisitiva salarial, se aparta de la ratio decidendi tanto de la C-710 de 1999 como de la C-815 de 1999. Este distanciamiento respecto de los precedentes invocados surge de la decisión de la Corte de ordenar un aumento salarial a partir de una fórmula única y específica, v.gr. la indexación con base en la inflación del año anterior como criterio mínimo.

En la presente sentencia la Corte confirma que la Constitución protege el derecho a mantener la capacidad adquisitiva salarial lo cual ha sido reiterado de manera consistente en la jurisprudencia de esta Corporación como se señaló anteriormente. Sin embargo, estima que la orden de aplicar una fórmula única y específica de indexación salarial para cualquier nivel salarial no es compatible con la ratio decidendi de las sentencias que constituyen precedente inmediato y directo de la C-1433 de 2000. Esta es una de las razones por las cuales en la presente sentencia no se reitera dicha orden ni se fija una fórmula específica y única de indexación de todos los salarios de los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto parcialmente demandada.

Además de esta razón, existen otras igualmente poderosas por las cuales la Corte no reitera dicha orden. Éstas también guardan relación con el respeto a otros precedentes sobre las premisas en las cuales se fundó la fórmula sentada en la C-

1433 de 2000.

5.1.2. Armonización concreta de la sentencia C-1433 de 2000 con otros precedentes En efecto, la Corte considera necesario armonizar dicha sentencia con otros precedentes relativos a temas medulares abordados en la C-1433 de 2000.

5.1.2.1. El presupuesto está sujeto a la ley orgánica, no a la ley marco de salarios públicos. El presupuesto no está sujeto a las leyes marco, sino a la Constitución y a la ley orgánica de presupuesto, tal como lo ha sostenido y reiterado esta Corporación [38] al interpretar el artículo 349 de la Carta según el cual "durante los primeros tres meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica , el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones". El citado artículo concuerda con lo estipulado en el artículo 352 de la Constitución. Estas dos disposiciones específicas sobre el presupuesto concretan la definición constitucional de la función de las leyes orgánicas plasmada en el artículo 151 que dispone que "el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa".

No obstante, en la parte resolutiva de la C-1433 de 2000 la Corte declaró que en el artículo 2 de la ley de presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 2000 "se incurrió por el Congreso en el incumplimiento de un deber jurídico, emanado de las normas de la Constitución señaladas en la parte motiva de esta sentencia y, específicamente, de los artículos 53 y 150, numeral 19 literal e), así como del artículo 4º de la Ley 4ª de 1992". Así, al señalar la fuente específica del deber jurídico que ha debido respetar el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto en ese proceso demandado, se incluyó la ley marco relativa a la fijación de salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos. Sin embargo, esta ley no tiene la naturaleza ni el rango de ley orgánica ya que es una ley marco y, como lo ha reiterado la Corte, la función de dichas leyes no es limitar al Congreso de la República sino al Gobierno.

[39] Las leyes marco señalan los parámetros generales, los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los efectos enumerados en la Constitución expresamente, en especial en el numeral 19 del artículo 150.

Se concluye de la jurisprudencia y del texto constitucional que las leyes marco encuadran la acción administrativa del Gobierno mientras que el Congreso, al expedir la ley anual de presupuesto, debe sujetarse a la ley orgánica de presupuesto. Al someter la Ley 547 de 1999, anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2000, a la Ley 4 de 1992 que tiene la naturaleza de ley marco y carece del rango de ley orgánica, la sentencia C-1433 de 2000 no es compatible con los precedentes jurisprudenciales. Por ello, en la presente sentencia la Corte no reiterará en ese aspecto dicho fallo.

Por el contrario, la Corte constata que si bien la Ley 4 de 1992 fue expedida con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, en ella no se desarrollan las disposiciones constitucionales relativas al derecho al trabajo, a la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, a la dignidad humana, ni otras normas a las cuales se hará referencia posteriormente y que han sido interpretadas en numerosas sentencias de esta Corporación.

5.1.2.2. La igualdad protegida por la Constitución no es matemática sino material. Es cierto que el aumento salarial para todos los servidores públicos cobijados por la Ley 547 de 1999 no obedeció exclusivamente a consideraciones relativas a la Ley 4 de 1992. La Corte en la C-1433 de 2000 estimó que el derecho a la igualdad impedía que se le aumentara a algunos servidores públicos y no a otros siendo que todos eran igualmente afectados por el fenómeno inflacionario. Sostuvo la Corte:

"2.9. Conviene recabar que el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia de 2000, se concibió ajustado a una serie de criterios macro-económicos, dentro de los cuales tuvo un peso determinante la necesidad de restringir los aumentos salariales. Es así como la ley acusada, reconoce dos franjas de servidores públicos en relación con el incremento, o mejor, con el ajuste del salario:

quienes devengaban hasta dos salarios mínimos mensuales, que lo recibieron, y los demás que fueron excluidos del beneficio de tal derecho. Lo anterior implica, sin duda, un tratamiento discriminatorio en perjuicio de un vasto sector de servidores públicos, bajo el criterio de que la mayoría de los trabajadores deben hacer un sacrificio como contribución al saneamiento de las finanzas públicas.

Dicho tratamiento rompe el principio de igualdad en la medida en que la situación de todos los trabajadores está igualmente afectada por la situación económica y, en especial, por el fenómeno inflacionario. Y si el Estado debe preservar el valor real del salario, como se ha visto, no existe fundamento razonable para que solamente en relación con determinados servidores se logre este propósito y en cambio se desatienda con respecto a otros".

Este análisis del principio de igualdad se separa de una línea de precedentes sostenida por esta Corporación en la cual se ha dicho que del artículo 13 de la Carta se deduce que hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales [40] . Y no son igualmente afectados por el fenómeno inflacionario los servidores públicos que ganan el equivalente a 1 o 2 salarios mínimos que aquellos que reciben entre 10 y 20 salarios mínimos, por citar tan sólo un ejemplo. Aunque en términos matemáticos abstractos el fenómeno inflacionario es igual para ambos grupos, en términos cualitativos reales el impacto de éste es sustancialmente diferente puesto que la inflación incide en mucho mayor grado sobre la capacidad de las personas de menores ingresos para acceder a los bienes y servicios. Partir de una concepción matemática de la igualdad no se compadece con una jurisprudencia consistente en la cual ésta ha sido desestimada.

[41] Por esta razón, en la presente sentencia la Corte no reitera esta concepción de la igualdad plasmada en la C-1433 de 2000 sino que acoge la línea jurisprudencial de la cual se desprende que la igualdad debe ser entendida en sentido material o sustancial, apreciando la situación semejante o diferente entre grupos de personas, de tal manera que los desiguales sean tratados de manera desigual y los iguales de manera igual.

5.1.2.3 Ningún derecho constitucional es absoluto . Hay un tercer aspecto respecto del cual la C-1433 de 2000 se apartó de una línea de precedentes sostenida desde 1992 por esta Corporación. Se trata del carácter limitable de los derechos constitucionales. La Corte ha reiterado que los derechos, aún los fundamentales, no son absolutos, como se anotó en el numeral 4.2.2 de esta sentencia.

Por eso, el entendimiento del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario (art. 53 C.P) como derecho, no absoluto sino relativo, está acorde y es consistente con toda una línea de precedentes de la Corte Constitucional en la cual los derechos constitucionales se conciben como derechos limitables.

Por el contrario, una decisión como la de la C-1433 de 2000 que parte del carácter absoluto del derecho de los trabajadores al reajuste salarial según un criterio fijo – la inflación causada – y considera que dicho derecho, formulado en términos de una regla inflexible, no puede ser limitado por razones constitucionales justificadas, no se ajusta a la práctica reiterada y homogénea de interpretación y aplicación de los derechos constitucionales según la cual éstos son susceptibles de ponderación con otros derechos, fines y principios constitucionales.

5.1.2.4. La necesidad de ponderar dentro de una interpretación sistemática y contextualizada de la Constitución. Finalmente, la Corte constata que si bien no existe una línea de precedentes consistente sobre la relevancia constitucional de la política macroeconómica ni sobre el valor constitucional del progreso económico dentro de un orden justo como parte del interés general, en la C-1433 de 2000 no se apreció el peso de la situación real del país ni la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica. En las sentencias de esta Corporación sobre las instituciones rectoras de la política macroeconómica o sobre las metas de la misma, la Corte les había reconocido un valor constitucional [42] . Además, en las sentencias sobre las leyes anuales de presupuesto la Corte había resaltado la importancia de ponderar la racionalización del gasto público en el análisis constitucional [43] . Con posterioridad a la

sentencia C-1433 de 2000 la Corte ha sido explícita en valorar las metas de la política macroeconómica en coyunturas críticas como manifestaciones de un interés general imperioso [44] .

En la presente sentencia la Corte no puede ser indiferente a la realidad económica y a la situación social. No obstante, la Corte apreciará los elementos de juicio fácticos correspondientes, no desde la perspectiva de una u otra teoría económica, sino de su relevancia constitucional en un Estado Social de Derecho fundado en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad y en la prevalencia del interés general.

5.1.2.5 En conclusión, en la presente sentencia la Corte reitera la principal premisa de la sentencia C-1433 de 2000 según la cual la Constitución protege un derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario. Sin embargo, se aparta de dicha sentencia en varios aspectos, precisamente para respetar otros precedentes - que la C-1433 de 2000 no siguió - sobre cuestiones constitucionales medulares al momento de resolver el problema jurídico que ha planteado el demandante. Así, (i) no impartirá una orden específica contentiva de una fórmula única para aumentar los salarios de todos los servidores públicos, (ii) ni aplicará un concepto formal y matemático del principio de igualdad, (iii) ni sujetará la ley de presupuesto principalmente a la Ley 4 de 1992, (iv) ni se partirá de la premisa según la cual los derechos son absolutos, (v) ni se abstendrá de ponderar otros derechos y fines constitucionales, analizados a la luz del contexto constitucional y real colombiano.

En resumen, en la presente sentencia la Corte sigue su jurisprudencia anterior en los temas pertinentes. Se respeta, así, la doctrina según la cual la Corte Constitucional debe ser consistente y seguir sus propios precedentes. En aras de la transparencia es necesario resaltar los dos aspectos principales en los cuales esta providencia difiere de la C-1433 de 2000 [45] . Primero, cuando la Corte tuvo que escoger entre, de un lado, seguir una línea de precedentes de la cual se apartó la C-1433 de 2000 o, de otro, acoger algunas conclusiones de dicho fallo lo cual implicaría separarse de una serie consistente de fallos anteriores, la Corte, por las razones expuestas, decidió optar por la primera alternativa en la medida en que ello es coherente con una tradición jurisprudencial estable y sostenida.

Segundo, la Corte comparte la ratio decidendi de la C-1433 de 2000, es decir, que la Constitución protege el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario y que ello comprende que cada año éste sea reajustado para todos los servidores cobijados por la ley anual de presupuesto.

Lo que no comparte son las consecuencias deducidas de esta premisa en esa oportunidad, pues son precisamente tales consecuencias las que se apartan de otros precedentes pertinentes que la Corte también respeta.

5.1.3 La naturaleza especial de la ley anual de presupuesto, el respeto al esquema de frenos y contrapesos en el aumento de las partidas sobre gasto y la trascendencia democrática del debate presupuestario. No reiteración de una orden específica al Legislativo y al Ejecutivo para aumentar las partidas sobre gastos.

A las razones anteriores, se suma otra para no reiterar la orden específica al Legislativo y al Ejecutivo de aumentar las partidas sobre gasto de acuerdo con una fórmula única de alcance global y generalizado. Se trata del régimen constitucional sobre la ley anual de presupuesto del cual se deduce que ninguna de las ramas del poder público expresamente competentes para decidir sobre el monto de las apropiaciones puede, por sí sola, adoptar la determinación de aumentar el gasto público, como se pasa a ver a continuación.

5.1.3.1 La naturaleza jurídica especial de la ley de presupuesto ha sido objeto de intensos debates doctrinarios durante más de un siglo, que no resultan inocuos a la hora de definir el sentido de dicho instrumento jurídico no sólo en la estructura normativa nacional, sino además, en el régimen económico y de hacienda pública del país, asuntos todos a los que se refiere expresamente la Constitución Política de 1991. Así, algunos pensadores alemanes llegaron a negar que la ley de presupuesto fuera ley en sentido material, por constituir un acto de “alta administración”, que se escapa de los vericuetos políticos del quehacer parlamentario, reconociéndole, entonces, un valor legal meramente formal por ser

expedida por el órgano legislativo [46] . Otros doctrinantes, por su parte le reconocen valor material a la ley de presupuesto reparando en su innegable conexión con normas sustanciales permanentes ( v.gr.

la Constitución y los contratos) [47] . Autores franceses e italianos también han formulado distinciones que, en teoría, impedirían asimilar la ley presupuestal a las demás [48] . No obstante, la teoría más reciente ha reconocido que la ley de presupuesto, a pesar de tener un contenido económico altamente técnico, es también ley en sentido material y la Corte ha acogido ésta concepción [49] .

5.1.3.2 De otra parte, el presupuesto es un acto en el que participan tanto la rama ejecutiva como la legislativa [50] . Así, corresponde al Gobierno elaborar el proyecto de presupuesto y presentarlo al Congreso de la República dentro de los diez primeros (10) días de cada legislatura (artículo 346 inciso 1 C.P), y a éste último deliberar y expedirlo dentro de los tres primeros meses de cada legislatura (artículo 349 C.P.). De esta manera, se asegura que la propuesta que presenta el Ejecutivo, atendiendo la información técnica y financiera sobre los recursos disponibles para cumplir con los objetivos constitucionales del Estado y las políticas macroeconómicas por él formuladas (artículo 334 C.P., entre otros), sea objeto de discusión intensa por parte de quienes ejercen representación popular. Así, resulta que el presupuesto de la nación no es el fruto de la autoridad de unos pocos funcionarios del sector central sino el resultado de un debate democrático, plasmado necesariamente en una ley, que responda a la realidad económica y a las necesidades sociales de los colombianos [51] .

Es por esta razón que, para efectos de la elaboración del presupuesto, la Constitución le señala al Gobierno “ciertas directrices y algunos condicionamientos” que es necesario resaltar.

Es responsabilidad del gobierno formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En el proyecto de ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo (artículo 346 C.P.); el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (artículo 347 C.P.); si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (artículo 347 Ibíd.

); la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza (artículo 350 C.P.) [52] ; y el Congreso no puede “aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo” (artículo 351, inciso 1, C.P.). En cambio, el Congreso “podrá eliminar y reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno”, con las excepciones que señala el artículo 351 en su inciso segundo.

Recibido el proyecto respectivo en el Congreso, corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos tanto del Senado como de la Cámara discutirlo y aprobarlo en primer debate, para lo cual la Constitución las autoriza sesionar conjuntamente (artículo 346 inciso 2 C.P.). El segundo debate corresponde, obviamente, a las Plenarias de cada corporación legislativa (artículo 157 C.P.). Dentro de los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas fijadas en la Constitución y en la ley orgánica, el Congreso deberá discutir y expedir el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones (artículo 349 C.P.), en claro ejercicio de sus funciones como representante del pueblo y, a la vez, como contrapeso institucional al poder e iniciativa que se le reconoce al Ejecutivo.

Si el Congreso no expide el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno en los términos señalados por el artículo 347 Superior, y si el gobierno no lo presenta dentro del plazo constitucional, regirá el del año anterior. Pero el Gobierno

podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio (artículo 348 C.P.).

De la breve descripción del régimen constitucional del presupuesto se deduce no sólo que su elaboración y trámite es diferente al de cualquier otro proyecto de ley sino que el aumento de las partidas de gastos está sometida a un sistema de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. De esta manera, ninguna rama del poder público puede, por si sola, ordenar un aumento de los gastos públicos; no lo puede hacer ni el Presidente cuando ejerce la llamada dictadura fiscal ni el Congreso como órgano representativo y deliberativo dentro de una democracia.

Todas estas reglas y restricciones particulares se explican por la importancia del presupuesto en el origen de la democracia y en su evolución. Si bien la Corte no pretende hacer un resumen de la historia del derecho público en esta materia, y de la cual surgió el principio según el cual no hay tributación sin representación [53] , sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales.

La función administrativa y política del presupuesto no es incompatible, entonces, con su carácter de herramienta macroeconómica [54] . Por el contrario, la deliberación del Congreso sobre el proyecto del presupuesto constituye un control democrático y periódico de los representantes del pueblo a la política macroeconómica en su componente fiscal, propuesta por el Ejecutivo. El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo (artículo 2 C.P.), tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.

Por estas razones estima la Corte que la orden impartida en la C-1433 de 2000, tanto a la rama ejecutiva como a la rama legislativa, en el sentido de aumentar el gasto público para reajustar los salarios antes de la expiración de la vigencia fiscal del año 2000, no constituye una cabal interpretación del régimen constitucional relativo a la naturaleza jurídica y a los valores protegidos con las reglas sobre la expedición del presupuesto. Por eso no reiterará dicha orden.

No obstante, la Corte sentará unos criterios que constituyen el condicionamiento mencionado en la parte resolutiva de la presente sentencia, el cual se deriva de las siguientes consideraciones y de las premisas anteriores sobre los derechos constitucionales en un Estado Social de Derecho y sobre los precedentes jurisprudenciales. Procede la Corte a resolver el problema jurídico planteado por el demandante.

5.2. Criterios constitucionales para ponderar el derecho constitucional en el contexto jurídico y real relevante El problema jurídico que plantea el actor será analizado a partir de los referentes constitucionales por él invocados, pero también a la luz de toda la Constitución como lo autoriza expresamente el Decreto 2067 de 1991 en su artículo 22. Así, la Corte tendrá en cuenta la Constitución en su totalidad para defenderla en su integridad y para interpretar en forma sistemática las normas relevantes. Además, la ponderación se hará a partir del contexto jurídico relevante, sin desatender

el contexto real reflejado y regulado en la ley anual de presupuesto parcialmente demandada y el goce efectivo de los derechos, principios y deberes constitucionales dentro de dicho contexto.

El control de constitucionalidad abstracto de una norma no es incompatible con la apreciación del contexto real del país. Por el contrario, la naturaleza y el contenido de algunas normas o de algunos cargos, hacen ineludible que la Corte verifique la situación real dentro de la cual la norma acusada fue expedida. Así lo ha hecho esta Corte de manera consistente cuando revisa la constitucionalidad de los decretos mediante los cuales se declara un estado de excepción con el fin de registrar la magnitud de la anormalidad [55] , o cuando sopesa el grado de impacto en un derecho fundamental a causa de una decisión o de una actuación de una autoridad pública. También ha sido frecuente que esta Corporación analice las pruebas sobre la formación de una ley demandada por vicios de forma [56] .

Adicionalmente, la Corte ha ponderado las consecuencias reales de sus fallos, en cuanto éstas puedan llegar a comprometer la efectividad de principios o derechos constitucionales, razón por la cual ha modulado los efectos jurídicos de algunas sentencias de constitucionalidad [57] .

En las sentencias atinentes al presupuesto y a los salarios de los servidores públicos, el contexto real también es especialmente pertinente. La ley anual de presupuesto es un reflejo de la realidad social y económica, así como de las políticas del Estado para responder a esa realidad. La fijación del aumento de los salarios de los servidores públicos y, en general, de quienes conforman el mercado laboral, debe responder, por mandato de las leyes sobre la materia, a condiciones reales de orden social, administrativo y económico [58] . Dentro de estos fenómenos se destaca la inflación que reduce el poder adquisitivo real de los salarios. Por eso, el cargo principal elevado en la demanda en el presente proceso, parte de una premisa económica, v.gr, que los salarios de todos los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto general demandada no podrían ser pagados con los recursos apropiados si todos fueran aumentados por lo menos en un porcentaje igual a la inflación causada en el año 2000.

Además de estas consideraciones, atinentes a la naturaleza y al contenido de la norma demandada, a las características de la política salarial implícitamente cuestionada, y al fin y a las premisas de la demanda, hay otras que justifican que la Corte aprecie el contexto real en el cual ha de interpretar la Carta. La Constitución no es un invento artificioso sino un pacto político fundamental concebido a partir de nuestra realidad y adoptado por una Asamblea Constituyente popularmente elegida y pluralista, y acordada para orientar la atención que las autoridades brinden a los problemas concretos de los colombianos. Por su origen y su función, la interpretación de la Constitución ha de ser vivificante para que sus mandatos efectivamente se cumplan y para que su significado responda a las realidades nacionales. Por eso, el artículo 2° de la Carta dispone que el Estado, del cual forma obviamente parte la Corte Constitucional, tiene como uno de sus fines esenciales “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

Pasa la Corte a determinar cuáles son los criterios constitucionales que determinan cómo ha de protegerse el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real de los salarios, teniendo en cuenta, como se dijo, el contexto real del país y que se debe respetar el principio de igualdad en términos materiales.

5.2.1 Referencia al contexto en el que se expide y aplica la norma demandada. Criterio de distinción entre grupos en niveles salariales diferentes Como lo pudo establecer la Corte, no todos los servidores públicos se encuentran en la misma situación salarial. Además, existen grandes diferencias entre los servidores ubicados en los niveles superiores de ingreso y los demás servidores públicos. Surge entonces el interrogante de cuál es el criterio que permite trazar la línea divisoria entre uno y otro grupo.

Señala la Corte que quien está llamado a fijar dicho criterio es, en principio, el Legislador. En un estado democrático es en el Congreso, foro político deliberativo y representativo por excelencia, donde se debe surtir este debate. Sin embargo, constata la Corte que aun no se ha expedido normatividad al respecto. El Congreso no ha establecido todavía criterio

alguno que oriente al Ejecutivo al momento de diferenciar a los servidores públicos para efectos de realizar los aumentos salariales. Ante este estado de cosas el juez constitucional, en ejercicio de su función de guardián de la Carta Política y hasta tanto el Legislador no se pronuncie, debe acudir directamente a la Constitución con el fin de identificar un referente para establecer cuál puede ser dicho criterio.

El artículo 187 de la Constitución Política señala un criterio para determinar el aumento salarial de los congresistas, a saber: el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central .

[59] Advierte la Corte que éste busca determinar cómo ha de hacerse un aumento salarial, por lo que decide considerarlo para el caso que se estudia, adecuándolo a las particularidades de éste. Además, es el único artículo de la Constitución que proporciona un parámetro suficientemente específico en esta materia.

El primer elemento del criterio señala qué debe tomarse como base: un promedio ponderado . El segundo elemento indica qué debe ponderarse: los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central.

Con el primero de los elementos no existe problema alguno, pues establecer un promedio ponderado es una manera de fijar una cifra que sirva de parámetro para introducir una distinción en el conjunto de los servidores públicos. Ahora bien, en cuanto al segundo elemento se refiere, éste no puede ser aplicado en los mismos términos en que lo emplea la norma constitucional.

En efecto, como el propósito del artículo 187 es indicar el criterio que sirva para establecer el porcentaje en que se ha de aumentar la asignación de los congresistas, es lógico que el promedio ponderado a realizar se haga con relación a los cambios ocurridos, no a los salarios que habrían de ser aumentados. En el presente caso la función del criterio es distinta, pues de lo que se trata es de diferenciar el conjunto de servidores públicos que por su nivel de salario, merecen una protección reforzada, de aquellos que devengan más y no la requieren. Esto quiere decir, en este caso, que el promedio ponderado tiene por objeto los salarios de los servidores de la administración central y no los incrementos en los mismos, pues sólo de esta forma se obtendrá una cifra que permita distinguir claramente los servidores públicos que devengan salarios altos de aquellos que devengan salarios bajos.

No escapa a la Corte que existen diferentes acepciones de la expresión salario ni que el artículo 187 emplea el vocablo remuneración. Sin embargo, no le corresponde a esta Corporación, como juez constitucional, imponer en este caso alguna de esas definiciones, propias del derecho laboral administrativo. Pero tampoco queda librada dicha definición a la discrecionalidad de las autoridades administrativas puesto que las leyes y la jurisprudencia en estas materias han regulado las diferentes acepciones de este concepto. Sin embargo, a la luz de la Constitución se deriva un criterio general según el cual para hacer el cálculo de dicho promedio ponderado, no pueden ser excluidos componentes del salario que claramente forman parte de él por su carácter estricta y directamente remuneratorio [60] .

Ahora bien: la Corte no acudió a un criterio alternativo al que se deduce del artículo 187 citado porque en la Constitución no hay otra norma suficientemente específica sobre el tema. Las demás tenían un alcance demasiado general, como ya se anotó [61] .

En conclusión, hasta tanto no fije el Congreso un parámetro diferente, razonable y acorde con la Carta, claro está, el criterio que ha de emplearse para diferenciar el conjunto de servidores públicos que merecen una protección reforzada es el siguiente:

el promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central . A continuación, pasa la Corte a establecer las implicaciones constitucionales de estar en este grupo y las de no estar en él.

5.2.2 Aplicación del criterio de distinción al derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario 5.2.2.1 En cuanto al derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de los servidores públicos cuyo valor es menor a dicho promedio ponderado, la Corte señala que éste tiene el carácter de intangible en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Es decir, es un derecho que si bien no es absoluto, constitucionalmente se le reconoce una resistencia especial frente a posibles limitaciones resultantes de la acción de las autoridades públicas. Es un derecho que, pese a encontrarse el país en una situación económica como la actual, del proceso se desprende que no puede ser tocado. Cuatro argumentos de carácter constitucional sustentan esta afirmación.

Primero, como lo indica la propia Carta Política en su artículo 334, uno de los fines por los que debe propender el Estado cuando interviene en la economía es "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos , tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos." Este mandato se suma a la especial protección que debe brindarse al mínimo vital de los trabajadores en un Estado social de derecho, tal y como fue expuesto anteriormente.

Segundo, cuando la Constitución consagra el derecho a la igualdad en su artículo 13, indica que el "Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados". La Corte Constitucional, como órgano del Estado, está llamada a cumplir con este mandato y no puede desconocerlo. El mantenimiento real del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos de más bajos ingresos, aún en circunstancias extraordinarias, cumple cabalmente con este mandato, pues propende cerrar la creciente brecha que distancia a aquellos que ganan menos de quienes ganan más.

Tercero, el no mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos con menores ingresos puede afectar de manera considerable su derecho y el de las personas que dependen económicamente de ellos, a tener una vida digna (art. 1 de la CP), pues precisamente se trata de la población que es más vulnerable a situaciones económicas críticas.

La cuarta razón tiene que ver con las finalidades sociales del Estado. Dadas las condiciones ponderadas y los argumentos esgrimidos en el presente caso, la justificación por la que se podría limitar el derecho en cuestión para los que se encuentran en las escalas salariales superiores, es el mandato al Estado de destinar prioritariamente recursos para atender sus deberes sociales para con los más necesitados (art. 366 de la CP). El grupo de servidores públicos con menores ingresos, junto a sus familiares, hacen parte, precisamente, de ese grupo de personas que constitucionalmente merecen una protección especial en un Estado Social de Derecho, particularmente en situaciones económicas como las que se han vivido en los últimos tres años.

Así pues, este primer grupo de trabajadores tiene derecho a que se les aumente su salario, no sólo nominalmente sino de forma tal que se mantenga el poder adquisitivo real del mismo. Para tal efecto debe tenerse como criterio preponderante la inflación. Dicho derecho no debe ser limitado respecto de quienes ganan un salario inferior al promedio ponderado mencionado.

En ese sentido, por las razones expuestas, su derecho en las circunstancias actuales resulta intangible porque no debe ser tocado. No entra la Corte a elaborar una doctrina sobre las diferencias entre la naturaleza absoluta de un derecho y la función intangible de un derecho. Es ésta una cuestión cuyo desarrollo no es necesario para resolver el problema jurídico planteado en el presente proceso.

En el caso de los servidores públicos que devengan los salarios más altos la situación es diferente. Por una parte, los elementos de juicio fácticos apreciados por la Corte muestran que su situación no es tan gravosa como aquella en la que se encuentra gran parte de la población, y por otra, el contexto jurídico indica que no se trata de sujetos que por su situación, relativamente mejor que la de los desempleados que no gozan efectivamente del derecho al trabajo y que la de las personas en diferentes circunstancias de pobreza amparadas por normas constitucionales expresas , deban recibir una

protección constitucional reforzada, como sí ocurre en el caso de los servidores que devengan los menores salarios por las razones anotadas.

5.2.3 Aplicación del juicio de razonabilidad Se pregunta entonces la Corte qué podría justificar que se limitara, en medio de una situación socioeconómica crítica como la de los últimos años, el derecho de un servidor público ubicado en las escalas salariales superiores a que su salario por lo menos mantenga su poder adquisitivo real. Como ya se señaló, ello no es posible en este caso respecto de aquellos servidores que ganan salarios inferiores al promedio ponderado mencionado, pues su derecho es intangible. Pero en cuanto a los demás servidores, para responder la pregunta es preciso aplicar un juicio de razonabilidad, metodología que ha seguido la Corte en casos anteriores para establecer si una limitación es razonable o no, a la luz de la Constitución [62] .

El juicio de razonabilidad supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión adoptada por el Gobierno;

el segundo, en analizar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad depende de la relevancia constitucional de los valores que podrían ponerse en riesgo con la medida que sea objeto de análisis.

Advierte la Corte que en este caso debe aplicarse un juicio estricto por cuanto la norma demandada ha sido cuestionada precisamente porque puede llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.

[63] 5.2.3.1. Estudio del fin de la medida . El primer paso del juicio de constitucionalidad, cuando su intensidad es estricta , consiste en establecer si el objetivo que busca la medida constituye un fin imperioso , desde el punto de vista constitucional. Es decir, sólo la búsqueda de un fin de tal magnitud y trascendencia haría razonable limitar el derecho constitucional en las condiciones del caso.

Al respecto, de los argumentos presentados a lo largo de este proceso se identifican varias finalidades invocadas por las autoridades que han defendido la exequibilidad de la norma acusada. La primera es la de reducir el déficit fiscal. Aunque la Corte no desestima la importancia económica de esta finalidad, subraya que no se aportaron al proceso argumentos suficientes para mostrar que a la luz de la Constitución este objetivo es imperioso. La segunda finalidad es evitar que un aumento indexado de salarios conduzca al despido de servidores públicos ante la necesidad de liberar recursos para sufragar los incrementos salariales. Sobre este objetivo cabe decir lo mismo que respecto del anterior. Aunque la Corte no desestima la importancia social de esta finalidad, subraya que no se aportaron al proceso argumentos suficientes para mostrar que a la luz de la Constitución este objetivo es imperioso. La tercera finalidad es asegurar que no se disminuya la inversión social como consecuencia de asignar recursos escasos en una situación de déficit fiscal a pagar aumentos salariales muy onerosos. En este caso, la Corte encuentra que el carácter imperioso de este fin surge directa y expresamente de la Constitución. Al respecto dice el artículo 366 de la Constitución:

Artículo 366 — El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación .

(Resaltado fuera del original) El primer inciso de esta norma, que hace parte del Capítulo 5 (De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos) del Título XII (Del régimen económico y de la hacienda pública), define el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como derroteros sociales del Estado colombiano. Precisa además, que el

objetivo, calificado de fundamental, de la actividad estatal es diseñar e implementar las políticas públicas que sean necesarias para atender las necesidades insatisfechas de la población, en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Es decir, literalmente, la Constitución define la consecución de los fines sociales del Estado como un objetivo imperioso. De hecho se trata de una decisión del constituyente que se refleja a lo largo de la Carta Política.

[64] Una vez concluye la Corte que en este caso la medida sí busca un fin de tal relevancia constitucional que se justificaría eventualmente una limitación del derecho, pasa a la segunda etapa del juicio de razonabilidad.

5.2.3.2. Estudio del medio elegido por la medida . El segundo paso del juicio de razonabilidad estricto consiste en establecer si el medio empleado no está prohibido en el ordenamiento jurídico, pues así el fin buscado sea legítimo constitucionalmente, no es de recibo que sea alcanzado por un medio excluido del ordenamiento jurídico.

En este caso el medio no sólo no está prohibido sino que está previsto por la propia Constitución. En efecto, el segundo inciso del artículo 366, citado previamente, señala que con el objeto de que el Estado pueda alcanzar las finalidades sociales que le fueron encomendadas por la Constitución, "(…) en los presupuestos de la nación (…) el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación." Es decir, el propio constituyente ordenó al Estado preferir las partidas presupuestales dirigidas al gasto público social, por encima de cualquiera otra, en una situación en la que los recursos con que se cuenta no sean suficientes para cubrirlas todas de manera óptima. Este mandato constitucional claramente se enmarca dentro del contexto de un Estado Social de Derecho, en el que el deber de solidaridad adquiere relevancia en situaciones económicas críticas. En conclusión, el medio empleado en este caso, no es un medio prohibido; es más, se trata del medio contemplado por el propio constituyente. Pasa entonces la Corte a la tercera etapa del juicio de razonabilidad.

5.2.3.3. Estudio de la relación entre el medio y el fin . El tercero y último paso del juicio de razonabilidad estricto consiste en establecer si el medio es necesario y proporcionado para alcanzar el fin propuesto. En efecto, no basta con que el fin buscado sea imperioso y que el medio no esté prohibido. Para justificar constitucionalmente la limitación de derechos como los que se encuentran en juego, se requiere que el medio sea necesario para alcanzar el fin y que no sea desproporcionado.

5.2.3.3.1 Análisis de la necesidad del medio para alcanzar el fin. La necesidad de la medida se aprecia no sólo formalmente, lo cual haría en este caso irrelevante todo análisis puesto que la Constitución hace necesario el gasto social, sino materialmente atendiendo el contexto del caso.

En ese orden de ideas la Corte ha constatado elementos de juicio fácticos que indican que un elevado porcentaje de colombianos no sólo siguen viviendo en una situación de pobreza y desempleo sino que éste ha aumentado, y que la deuda social no es sólo presente sino que puede agravarse ante una deuda pública elevada y creciente que crea cargas pesadas sobre las generaciones futuras que habrán de pagarla. Estos elementos de juicio relativos al contexto tendrían otro peso si la pobreza estuviera disminuyendo y su nivel actual indicara progresos en la superación de las desigualdades y en la conformación de un orden social justo, y si los recursos disponibles fueran los provenientes de un superávit fiscal o de una tendencia decreciente de la deuda pública. Sin embargo, el contexto real que vivifica el significado de la Constitución indica que es necesario que el Estado deje de destinar recursos para cubrir ciertos gastos, con miras a poder contar con los dineros que le demanda el gasto público social. Es, entonces, una medida necesaria en el presente contexto, limitar ciertas erogaciones en beneficio de las personas que se encuentran en una situación de penuria para que se cumplan los mandatos de intervención del Estado en la economía para que todos puedan acceder a los bienes y servicios y se atiendan las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Aunque usualmente se entiende que un medio es necesario si no existe otra vía alternativa menos gravosa para el derecho limitado, que sirva para alcanzar el fin propuesto, en materia presupuestal deben advertirse ciertas especificidades. No es competencia del juez constitucional entrar a concebir e imaginar todos los posibles cambios y caminos alternativos respecto a las partidas y rubros de la ley anual de presupuesto, con miras a saber si existen otras mejores formas de distribuir los recursos del Estado. Lo que debe verse, entonces, es el peso que tiene el medio seleccionado para llegar al fin imperioso, que en este caso consiste en cumplir con las finalidades sociales del Estado. Así pues, en materia presupuestal un medio se considera necesario cuando su peso es de tal magnitud, que es una condición necesaria para obtener el fin determinado, así no sea a su vez condición suficiente, esto es, que requiera en todo caso la concurrencia de otros medios.

En el caso que se estudia, dada la crítica situación económica actual y las grandes demandas que impone el gasto social ordenado por la Carta Política, por una parte, y que el gasto de personal es uno de los que más pesan dentro de los gastos de funcionamiento del Estado, por otra, considera la Corte que el medio elegido por el Congreso es necesario. El peso que ocupa esta decisión para poder alcanzar el fin propuesto, en el contexto actual, la hacen necesaria.

No le compete indagar a la Corte si podrían limitarse también otros gastos para liberar recursos cuyo destino sería la inversión pública social. A lo antes dicho se suman los siguientes argumentos: primero, no es ese el objeto de este proceso que versa sobre la cuestión planteada en la demanda, v.gr. la partida para gastos de personal. Segundo, no le corresponde a la Corte efectuar una revisión integral de la ley de apropiaciones porque esa es tarea del Congreso de la República cuando le es presentado cada año el proyecto de ley de presupuesto.

Tercero, en este punto, la comprobación de la necesidad de destinar recursos a inversión social provenientes de gastos de personal no significa que éstos sean suficientes para atender la demanda por educación, salud, servicios públicos, solidaridad social, alimentación y cuidado de indigentes, en fin, para alcanzar un orden social justo, y que por lo tanto no sea conducente efectuar ajustes en otros rubros con el mismo fin. Sin embargo, esa no es una decisión que competa a la Corte.

No obstante, no escapa a la Corte que ya se han efectuado recortes en otros rubros, incluidos algunos de funcionamiento. Corresponde a las autoridades competentes determinar si estos recortes han sido suficientes y si su destinación efectivamente ha sido la de atender fines estatales imperiosos, dentro de los cuales ocupa un lugar prioritario el gasto público social (art. 366 de la C.P.).

5.2.3.3.2 Análisis de proporcionalidad . Una vez precisado que existe una relación de necesidad entre el medio y el fin, pasa la Corte a determinar si el medio no es desproporcionado, es decir, si por proteger un determinado valor constitucional, no se están gravando en exceso, otros igualmente importantes.

En el presente caso se encuentra, por una parte, el derecho constitucional de los servidores de mayores ingresos a que se les mantenga el poder adquisitivo real de su salario, y por otra, el deber del Estado de cumplir con sus finalidades sociales, el cual goza de especial relevancia constitucional.

Advierte la Corte que en el marco de un Estado Social de Derecho, en virtud del principio de solidaridad, quienes están mejor en la sociedad son los llamados a colaborar con aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de indefensión o desprotección, o en estado de marginación. En este caso, considera la Carta que no es desproporcionado limitar a los servidores públicos con mejores salarios el derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, con el fin de liberar y destinar recursos a cubrir las necesidades relativas al gasto público social.

Debe precisar la Sala que la conclusión a la que se llega luego de hacer el juicio de proporcionalidad depende, como se dijo, del contexto económico específico, lo cual significa que la justificación de la limitación es estrictamente temporal. No sería entonces admisible limitar el derecho en cuestión, así sea en aras de cumplir con el gasto social, en un contexto

económico en el que sea desproporcionada e innecesaria la limitación. No se desprende de la Constitución que los trabajadores sean los únicos, ni mucho menos los primeros, que deban ser solidarios con los más desvalidos.

Ahora bien, surge el siguiente interrogante: ¿cuánto puede limitarse este derecho? ¿en qué condiciones exactas la limitación sería desproporcionada? La Corte considera que no es de su competencia entrar a precisar el punto exacto de dicha limitación. Esta decisión debe ser tomada en los foros políticos. Sin embargo, la Constitución sí enuncia criterios para determinar hasta dónde es posible limitar el derecho en cuestión, los cuales se pasa a exponer en el siguiente numeral. Antes de desarrollar tales criterios, es importante subrayar que por ser ellos de naturaleza constitucional atan a todas las autoridades públicas y, por lo tanto, deben ser respetados por el Ejecutivo al fijar los salarios del sector público y, en consecuencia, los actos administrativos que éste expida están sujetos al control de constitucionalidad y de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

5.2.4 Limitación al derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario En primer lugar, debe decirse que se trata de una limitación y no de una restricción o anulación del derecho. El derecho a conservar el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos que más devengan puede ser limitado pero no desconocido, de tal forma que no es dado dejar de reconocer algún porcentaje de aumento salarial, en términos nominales, a dichos servidores. Surgen entonces dos interrogantes, cuándo debe hacerse el aumento y de cuánto debe ser.

La respuesta a la primera cuestión surge de la norma demandada y de lo pedido por el demandante. La ley de presupuesto es anual [65] y la vigencia fiscal que ésta regula es la comprendida entre el 1 de Enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2001. Los incrementos salariales en el sector público también tienen una dimensión temporal anual en virtud de lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 4 de 1992 (Ley marco de salarios).

[66] Además, esta Corte en la sentencia C-710 de 1999, anteriormente analizada, definió el derecho a la movilidad salarial como un derecho que comprende por lo menos reajustes anuales, así estos no se efectúen integralmente dentro de los primeros días del año calendario respectivo.

La respuesta a la segunda cuestión, como se dijo, no puede ser una cifra exacta, lo cual no le compete a la Corte, sino que ésta ha de consistir en el señalamiento de los criterios constitucionales que deben ser observados para que los órganos competentes la puedan fijar. Los dos primeros criterios son equidad y progresividad . En efecto, partir de una lectura de las disposiciones que señalan en qué términos deben darse las colaboraciones de los ciudadanos para con el Estado en materia económica, con miras a que éste cumpla con sus finalidades sociales, es posible establecer cuáles son los criterios que la Constitución exige sean tenidos en cuenta para distribuir entre la población las limitaciones económicas a los derechos. Por una parte el artículo 95 de la Carta indica que son deberes de la persona y el ciudadano:

“(…) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.” El artículo 363, por su parte, señala que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Aunque estas normas regulan materias tributarias, sientan criterios de justicia para la distribución de las cargas o limitaciones a derechos de contenido económico para atender las finalidades sociales del Estado.

El otro criterio que se ha de tener en cuenta para determinar el monto en que se puede limitar el derecho en cuestión, de cada uno de los servidores que devengan por encima del promedio ponderado mencionado, es el de la proporcionalidad , como lo ha sostenido la Corte respecto de las limitaciones a los derechos en general. Por tanto, la limitación que se imponga al derecho de cada servidor público cuyo salario no sea inferior al promedio ponderado mencionado debe ser proporcional a la escala salarial dentro de la cual se encuentra.

En conclusión, todos los servidores públicos tienen un derecho constitucional a que se les mantenga el poder adquisitivo real de su salario. Sin embargo, para aquellos servidores que no devengan salarios inferiores al promedio ponderado

mencionado, es razonable, en un Estado Social de Derecho y en un contexto social y económico como el considerado en el presente proceso, que su derecho sea limitado, atendiendo criterios de progresividad, equidad y proporcionalidad.

Ello significa que los porcentajes de aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no puede ser igual o mayor a los de los incrementos para los de las escalas inmediatamente inferiores. De lo contrario se desconocerían los principios de equidad y progresividad. Además, entre una y otra escala o grado salarial, las distancias entre los porcentajes de aumento no pueden ser grandes con el fin de evitar diferencias desproporcionadas.

Dentro de estos criterios generales corresponde a las autoridades competentes determinar el porcentaje de aumento para cada escala o grado salarial. Escapa a la órbita de la Corte señalar porcentajes específicos. Ello corresponde al margen de discrecionalidad de las autoridades competentes .

Es necesario precisar los alcances de la limitación. La limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos situados en las escalas superiores al promedio ponderado no conlleva la vulneración de su derecho al mínimo vital. Nunca la Corte ha sostenido que el derecho fundamental al mínimo vital incluya en su ámbito de protección el aumento del salario. Por el contrario, la Corte Constitucional ha declarado improcedente las acciones de tutela interpuestas con la finalidad de obtener el reconocimiento de ajustes salariales por efecto de la inflación [67] .

De otra parte, la limitación del derecho es razonable en el contexto jurídico y real analizado. Ello es importante porque denota la naturaleza temporal de la limitación: esta es constitucionalmente aceptable mientras se den las condiciones que la justifican. Obviamente, no se puede pronunciar la Corte sobre si dicha limitación sería razonable en un contexto diferente.

La viabilidad de una sociedad depende en gran parte del nivel de cooperación entre todos sus miembros. Esto es especialmente cierto en épocas de dificultades económicas que amenazan la relativa estabilidad de los lazos sociales. Por su parte, las constituciones establecen los contornos generales de las relaciones entre los miembros de la sociedad. La Carta colombiana reconoce, por ejemplo, un reajuste salarial anual a los congresistas calculado según el promedio ponderado de los cambios salariales ocurridos en la remuneración de los servidores públicos de la administración central (artículo 187 C.P.). Se trata de un reconocimiento a los congresistas por la dedicación exclusiva a la tarea de representación política que la propia Constitución les impuso al establecer un severo régimen de incompatibilidades. Es por ello que el argumento según el cual sería injusto e inequitativo que los servidores públicos de las escalas superiores al promedio ponderado recibieran un aumento inferior al de los congresistas, no es atendible por dos razones: primero, porque de haberse mantenido la doctrina según la cual debería reajustarse indistintamente a todos los servidores públicos el salario con base en la inflación causada, el incremento salarial de los congresistas habría sido aún mayor al aumento que resultará de conformidad con el presente fallo. Y, segundo, porque el derecho a un reajuste de su salario no es objeto de demanda en el presente proceso.

5.2.5 El eventual ahorro fiscal y su destinación: los efectos de la ponderación Enfatiza la Corte que es el cumplimiento de los fines sociales fundamentales e imperiosos del Estado lo que justifica la limitación del derecho y no otra meta, por lo que el ahorro fiscal, debe ser destinado efectivamente al gasto público social.

Pasa la Corte a desarrollar este efecto de la ponderación. Antes de entrar en el análisis del punto, debe indicarse que éste se hace teniendo en cuenta la ausencia de parámetros legales que desarrollen el estatuto del trabajo y establezcan el régimen de salarios públicos atendiendo a las diferentes escalas salariales y condiciones socioeconómicas, así como ante el vacío resultante de las sentencias que declararon inconstitucionales tanto la ley del plan como el decreto sustituto de la misma [68] .

Pasa entonces la Corte a evaluar si el ahorro fiscal resultante del reajuste diferenciado de salarios para el año 2001 se debe destinar a reducir el déficit fiscal o si debe tener una asignación compatible con las consideraciones que justificaron

limitar el derecho constitucional.

La prioridad del gasto público social (art. 366 C.P.) y las garantías a personas especialmente protegidas, son razones de peso que inclinan la balanza a favor de una destinación del ahorro fiscal a las personas de menores ingresos, y no a reducir directamente el déficit fiscal, ya que no se ha demostrado que esta finalidad en las actuales circunstancias tiene más peso que la de atender a las finalidades sociales del Estado definidas por la Constitución como fundamentales.

La mera finalidad del ahorro fiscal, pese a la importancia que puede tener dentro de la política macroeconómica, no fue la base de la justificación de la limitación del derecho al mantenimiento del poder adquisitivo real de los salarios de los servidores públicos cobijados por el presupuesto demandado. La limitación del derecho constitucional en cuestión de los servidores públicos situados en las escalas salariales más altas, se justificó en tanto la destinación del ahorro fiscal así obtenido se dirigiera al cumplimiento de objetivos sociales del Estado, finalidad social reforzada por el mandato de procurar el goce efectivo de los derechos constitucionales de personas y grupos desvalidos, especialmente protegidos por la Constitución. Tal conclusión encuentra respaldo no sólo en los principios fundamentales del Estado Social de Derecho y de la solidaridad, sino en el deber del Estado de promover la igualdad real y de propender el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos. Con la destinación del producto del ahorro fiscal a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad se distribuyen los recursos públicos de conformidad con el mandato constitucional de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 13 inc. 2 C.P.). El Legislador y el Ejecutivo pueden dentro de la órbita de sus competencias decidir quiénes serán los beneficiarios concretos de la inversión social que se realice con tales recursos así como determinar los programas que éstos financiarán.

Entonces, las decisiones políticas referentes al nivel y a la destinación del gasto público corresponden al Ejecutivo y al Legislativo (arts. 200 num. 3 y 150 num. 3 C.P.). La política macroeconómica así expresada es responsabilidad de los órganos directamente elegidos por el pueblo. Sin embargo, pese a la amplia discrecionalidad del Gobierno y del Congreso en este campo, todas sus atribuciones deben ser ejercidas dentro del marco de los preceptos constitucionales, en especial de las normas que consagran derechos constitucionales. La Constitución no sólo propende un orden político, económico y social justo (Preámbulo) o adopta principios fundamentales – p.ej. de dignidad humana, de trabajo, de solidaridad, de prevalencia del interés general, de promoción de la prosperidad general, de igualdad, de protección especial a grupos y personas en situaciones de exclusión, etc.– que guían las actuaciones de las autoridades, sino que también reconoce derechos constitucionales que, lejos de ser meras exigencias morales, son verdaderas normas vinculantes cuyo desconocimiento genera consecuencias jurídicas. En la toma de decisiones macroeconómicas y en la formulación de políticas públicas, las autoridades competentes no pueden desentenderse de los derechos constitucionales de todas las personas y grupos de la sociedad ni dejar de ponderar si están contemplados de forma que se avance hacia su realización.

La Constitución no impone que todos los colombianos alcancen inmediatamente, y en cualquier circunstancia, el máximo goce posible de todos los derechos constitucionales. Algunos son realizados progresivamente [69] , sin que por ello pierdan su naturaleza de derechos que el Legislador y el Ejecutivo deban respetar ni carezcan de exigibilidad en casos concretos, cuando se dan las condiciones precisadas por la jurisprudencia de esta Corte.

[70] Por eso, esta Corporación ha reconocido a las autoridades competentes un amplio margen para apreciar en qué forma, a qué ritmo, a qué costo y con qué infraestructura van a avanzar en el cumplimiento de la finalidad de asegurar la efectividad de ciertos derechos en razón tanto a su contenido como a las condiciones reales del país.

[71] Sin embargo, la carga de justificar las medidas para instrumentalizar las políticas públicas adoptadas dentro de ese margen de apreciación, recae en las autoridades que las adoptaron de tal manera que se demuestre que éstas están

racionalmente dirigidas a desarrollar la Constitución. No le corresponde a la Corte imponer un medio para lograr los fines buscados por las políticas adoptadas por los órganos competentes ni señalar metas específicas, salvo cuando la Constitución excepcionalmente las ha definido expresamente en ciertas materias por ella reguladas. Es lo que sucede con las finalidades sociales del Estado y la inversión social, asociadas a la protección de ciertos grupos vulnerables y al goce efectivo de determinados derechos, como se anotó anteriormente.

En el presente caso, resulta manifiesto que ante las elevadas tasas de desempleo y de crecimiento de la pobreza en el país, una decisión exclusivamente dirigida a promover el ahorro fiscal para reducir el déficit fiscal no se compadece con la exigencia constitucional de brindar apoyo y protección, así sea mínimo, a todos los sectores de la población, en especial a grupos sociales como los desempleados, los indigentes, los discapacitados, los desplazados, los niños, las mujeres cabeza de familia y las minorías. Mientras las autoridades no demuestren lo contrario, esa finalidad definida expresa y directamente en la Constitución prevalece sobre otras cuya trascendencia superior y cuyo carácter imperioso no fue justificada en el presente proceso.

Por ello, en el cumplimiento del presente fallo se han de adoptar las medidas conducentes a asegurar que el ahorro fiscal obtenido como resultado del reajuste diferenciado de los salarios de los servidores públicos, represente un incremento efectivo del gasto público social reflejado en el aumento de los recursos destinados a los programas de inversión con tal fin.

6. Síntesis, conclusiones y condicionamientos 6.1 Para terminar, pasa la Corte a resumir las condiciones en las cuales será declarado constitucional el artículo demandado, así como las premisas en que se ha fundado para llegar a esta conclusión.

El cargo del demandante esta dirigido contra el artículo 2 de la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2001. El actor solicitó que la Corte declarara inconstitucional la norma por no haber incluido una partida suficiente para que el aumento salarial -de los servidores públicos por ella cobijados- se hiciera en un porcentaje igual a la inflación causada en el año anterior, para el período anual comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2001.

La Corte estudió el caso interpretando la Constitución atendiendo al contexto real del país. En términos generales, dentro del lapso que separa la década de los noventas de la fecha actual, en Colombia la pobreza ha crecido, el desempleo ha llegado a niveles históricamente elevados y la economía ha pasado por una prolongada recesión.

Además, la Corte subraya que Colombia es un Estado Social de Derecho y por ello estima que, al estar fundado en el respeto a la dignidad humana y en la protección del trabajo, el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario debe ser interpretado en sentido amplio.

Lo anterior significa entonces que el artículo 53 protege la movilidad salarial tanto de los servidores públicos que ganan uno o dos salarios mínimos, como de los que están ubicados en escalas salariales superiores. Ello ha de ser así, por respeto a una línea jurisprudencial de precedentes, entre los cuales se destaca la sentencia C-1433 de 2000 relativa al aumento salarial de los servidores públicos en el año pasado. Estima entonces la Corte que el reajuste salarial debe cobijar a todos los empleados y trabajadores al servicio de las ramas y entidades comprendidas por la ley anual de presupuesto parcialmente demandada. En términos prácticos, esto significa que todos ellos deben recibir un aumento salarial en el período regulado por dicha ley, es decir, la vigencia fiscal que se inició el 1 de enero de 2001 y que terminará el 31 de diciembre de 2001.

Sin embargo, dicho aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos. La igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual y los diferentes deben ser tratados diferente. Este principio ha sido continuamente reiterado por la Corte pues ocupa una posición medular en un Estado Social de Derecho, en el que la igualdad no es formal, sino sustantiva o real. Siguiendo este orden de ideas, la Corte constata que entre los

servidores públicos hay diferencias salariales de gran magnitud. Es decir, la brecha entre los servidores de bajos salarios y los de salarios altos es extensa y además ha aumentado en la década de los años noventa. Por lo anterior, la Corte concluye que debe hacerse un aumento para todos estos servidores públicos, aunque éste no tiene que hacerse en el mismo porcentaje para todos.

La realización de este aumento encuentra sus bases jurídicas en los criterios que se derivan directamente de la Constitución y no de la ley, puesto que el legislador no ha desarrollado las normas constitucionales relevantes.

Es decir, no ha dictado el estatuto del trabajo en el punto relativo a la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, ni ha reformado la Ley 4 de 1992 que es la ley marco para la fijación de los salarios de los servidores públicos, para así ajustarla a la Carta Política.

En estas condiciones especiales, debe abordarse la cuestión de cómo ha de efectuarse el reajuste salarial para la vigencia fiscal de 2001 regulada por la norma demandada. La Corte estima que en su fallo no le corresponde imponerles al Congreso de la República y al Ejecutivo una fórmula única, general y automática que atienda las diferencias anteriormente señaladas. Es por eso que, entre otras razones, la Corte no reitera la exhortación específica impartida en la Sentencia C-1433 de 2000 la cual contenía una orden que no era compatible con otros precedentes jurisprudenciales que esta Corporación también considera directamente pertinentes y claramente relevantes para resolver el problema jurídico en cuestión.

Ahora bien, aunque la Constitución contiene pocas disposiciones específicas en materia salarial, hay una en la Carta que ofrece un criterio que permite distinguir, en materia de aumento salarial, entre los servidores que están en las escalas salariales bajas, y los que están ubicados en las escalas superiores. Se trata del artículo 187 de la Constitución, que prevé expresamente que el aumento para todos los servidores no tiene que ser idéntico, lo cual es compatible con el principio de igualdad material en un Estado Social de Derecho. Dicho artículo habla de un “promedio ponderado”.

En este caso, la Corte aplica por extensión este parámetro a los salarios con el fin de identificar a los servidores de ingresos inferiores, es decir, aquellos cuyo salario es menor al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central. Respecto de ellos, el incremento salarial debe basarse preponderadamente en la inflación, para que se mantenga la capacidad adquisitiva real de sus salarios. La Corte estima que varias razones, relativas a la protección reforzada que la Constitución brinda a las personas de bajos ingresos, impiden en este caso limitar el derecho a conservar el poder adquisitivo real del salario de estos servidores.

No obstante, en lo que respecta a los servidores que se encuentran ubicados en las escalas salariales superiores al promedio, este derecho puede ser limitado, pero no desconocido. En el caso en cuestión, y siguiendo una jurisprudencia reiterada aplicada a todos los derechos constitucionales, la Corte analiza cuáles limitaciones al derecho de los servidores públicos que se encuentran en las escalas salariales superiores al promedio ponderado mencionado, son constitucionalmente admisibles y cuáles no lo son. Para ello aplica un juicio de razonabilidad muy riguroso que sólo permite limitaciones estrictamente necesarias y proporcionales para alcanzar un fin que, además de ser conveniente e importante, sea también imperioso. Le corresponde a las autoridades que participaron en la expedición de la norma demandada demostrar que la limitación al derecho de tales servidores es constitucionalmente justificada.

De los diversos argumentos esgrimidos por las autoridades para justificar la limitación, la Corte encontró que tan sólo uno, en las circunstancias de este proceso, pasa el juicio de razonabilidad estricto. Se trata de la necesidad de destinar recursos escasos en una situación de déficit fiscal, no a reducir este déficit, sino a incrementar la inversión social en beneficio de los colombianos que se encuentran en situaciones de indigencia, pobreza, desempleo, de personas sin acceso a los servicios públicos básicos así como a la salud y a la educación, o desarraigadas debido al desplazamiento forzado; en fin, de personas que por disposición expresa de la Constitución deben recibir protección especial y que están llamadas

a ser las principales beneficiarias del gasto público social que la propia Constitución, también en forma explícita ha dicho que “tendrá prioridad sobre cualquiera otra asignación” (artículos 366, inciso 2 y 350 inciso 1). Ahora bien, si se considera que la Constitución ha definido que los fines sociales del Estado son objetivos imperiosos y ha también señalado que el gasto público social es un medio prioritario para alcanzar dichos fines, la Corte estima que sólo éste justifica la limitación del derecho de los servidores que se encuentran en las escalas salariales superiores a dicho promedio ponderado.

Sin embargo, la existencia de un fin imperioso no basta para justificar la limitación de un derecho constitucional. Es indispensable, además, que tal limitación sea necesaria y proporcionada para lograr dicho fin.

En este caso, la Corte concluye que la limitación sólo cumple estos requisitos si se ajusta a tres criterios. Primero, si respeta el derecho de todos los servidores en las escalas salariales superiores a recibir un aumento salarial nominal. De no ser así, la limitación se tornaría en desconocimiento del derecho a la movilidad salarial. Segundo, si el aumento salarial para estos servidores es proporcional a su nivel salarial de acuerdo a un criterio de progresividad descendente que es el que la Constitución establece para las cargas económicas. En otras palabras, el aumento de los salarios de dichos servidores debe ser porcentualmente mayor para los que se encuentran en las escalas salariales más cercanas al promedio salarial ponderado y debe ir disminuyendo gradualmente a medida que sube la escala salarial, de tal manera que el porcentaje de aumento de los que ganan menos sea mayor que el de los que ganan más. No le corresponde a la Corte fijar las escalas ni imponer un porcentaje de aumento, ya que la Constitución atribuye esa competencia al Ejecutivo de conformidad con la ley. Sin embargo, entre cada escala no puede haber diferencias en el porcentaje de aumento tan grandes que se desconozca el principio de proporcionalidad. Tercero, si los recursos ahorrados son destinados efectivamente a las finalidades sociales que la Constitución ha definido como imperiosas, es decir, a incrementar el gasto público social.

Como de realizarse un aumento a partir de la inflación para todos los servidores ubicados en las escalas superiores al promedio salarial ponderado, la suma total a gastar sería mayor que la que resulta de la aplicación de los criterios de este fallo anteriormente resumidos, los cuales, aunque exigen un aumento para todos estos servidores, no impone que éste se haga de acuerdo con el aumento del costo de vida en el año 2000, el porcentaje de incremento globalmente considerado es entonces menor, lo cual genera un ahorro fiscal. Dicho ahorro no puede destinarse a reducir el déficit, meta importante pero que no fue considerada imperiosa en este caso. Tal ahorro debe destinarse a atender las finalidades sociales del Estado, que sí se estimaron imperiosas en razón a mandatos constitucionales expresos interpretados a la luz del contexto real ponderado en este proceso. El ahorro ha de asignarse a incrementar el gasto público social como lo dispone la Constitución al definirlo como prioritario.

Finalmente, ha de tenerse presente que los criterios anteriormente resumidos comportan una limitación, del derecho de los servidores públicos ubicados en las escalas salariales superiores, que es de carácter temporal mientras subsista la actual coyuntura económica y social. Esto, en la medida en que corresponde a la vigencia fiscal de 2001 comprendida por la ley demandada y en que resulta de interpretar la Carta teniendo en cuenta el contexto real del país. Sin embargo, mientras el legislador no expida el estatuto del trabajo ni modifique la ley marco para la fijación de los salarios o desarrolle por el medio que estime adecuado los principios y derechos constitucionales relevantes para la materia abordada, los criterios plasmados en la Constitución seguirán aplicándose de manera directa como quiera que son el referente fundamental que ata al juez constitucional y a todas las autoridades públicas.

Por lo tanto, el artículo 2 demandado es exequible bajo el condicionamiento sintetizado a continuación. 6.2. Del análisis anterior se deduce que la movilidad salarial no se predica exclusivamente del salario mínimo legal y que la Constitución protege un derecho al mínimo vital que no es equiparable al salario mínimo legal (art. 53, en concordancia con los arts. 1, 2, 13, etc. y el Preámbulo). También se concluye que la política pública salarial está llamada a propender el

mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores y empleados del sector público central (artículos 187 y 53). Si bien no le corresponde a la Corte señalar un medio único o una fórmula específica para que efectivamente se logre conservar el poder adquisitivo de dichos salarios dentro de la política macroeconómica, sí le compete defender la supremacía e integridad de la Constitución como juez constitucional en un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general. En consecuencia, se pasa a precisar los criterios constitucionales a los cuales debe sujetarse la política salarial de los trabajadores y empleados del sector público central, que son los cobijados por la ley anual de presupuesto correspondiente al año 2001 demandada en el presente proceso y cuya naturaleza especial ya ha sido analizada .

6.2.1. Todos los servidores públicos tienen derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario. 6.2.2. Los salarios de dichos servidores públicos deberán ser aumentados cada año en términos nominales.

6.2.3. Los salarios de dichos servidores públicos que sean inferiores al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central, deberán ser aumentados cada año en un porcentaje que, por lo menos, mantenga anualmente su poder adquisitivo real.

6.2.4. Los salarios de los trabajadores no cobijados por el criterio anterior, serán aumentados de tal forma que los reajustes anuales de éstos servidores consulte el principio de progresividad por escalas salariales con el fin de que el incremento de quienes ganen menos sea porcentualmente mayor. Para que dicha progresividad sea estricta no deberá existir entre uno y otro grado o escala una diferencia desproporcionada. Las limitaciones al derecho a mantener anualmente el poder adquisitivo del salario de estos servidores sólo son admisibles constitucionalmente si ellas están dirigidas a alcanzar un objetivo de gasto público social prioritario y son estrictamente necesarias y proporcionales para lograr la realización efectiva de este objetivo.

6.2.5. Si al aplicar el cuarto criterio, resultare una diferencia entre el aumento salarial nominal anual y el aumento salarial real anual, ambos globalmente considerados, éste ahorro fiscal deberá destinarse a gasto público social en beneficio de las personas especialmente protegidas por la Constitución, como por ejemplo los niños, las madres cabeza de familia, los desempleados, los discapacitados, los desplazados o los integrantes de otros grupos vulnerables, o a programas sociales constitucionalmente prioritarios, como por ejemplo, los de alimentación y cuidado de indigentes, cubrimiento de pasivos pensionales, educación y capacitación y salud.

6.2.6. Para dar cumplimiento a la Constitución, en los términos de la presente sentencia, las autoridades adoptarán las decisiones y expedirán los actos de su competencia.

6.3. Las consideraciones anteriores ofrecen un margen de configuración razonable a las autoridades competentes para definir la política pública salarial. No escapa a la Corte que en circunstancias extraordinarias los criterios enunciados en el numeral 6.2 pueden significar una barrera a políticas macroeconómicas de mayor beneficio social para todos los trabajadores del país, tanto de los empleados como de los desempleados, así como para los colombianos de menores ingresos, en especial los que sobreviven por debajo de la línea de pobreza. La Constitución no impide que tales criterios sean ponderados prestando especial atención a tales circunstancias extraordinarias. No obstante, la justificación y defensa de una política pública salarial que incluya una ponderación de circunstancias macroeconómicas extraordinarias, de su relevancia constitucional y de su carácter imperioso, compete a las autoridades que la adoptaron. La Corte constata que en el presente proceso dicha carga no fue integralmente cumplida por las autoridades sobre las cuales recaía y que sólo las finalidades sociales definidas por la propia Constitución como fundamentales justificaron en este caso las limitaciones analizadas en la presente sentencia. La Corte puede oficiosamente apreciar elementos de juicio fácticos, pero no suplir la insuficiencia de los argumentos aportados por quienes solicitan un cambio total de su jurisprudencia y estiman que se pueden establecer limitaciones más gravosas a los derechos constitucionales.

6.4. El condicionamiento del numeral 6.2. a la exequibilidad de la norma se refiere exclusivamente a los cargos analizados en la presente sentencia sobre las partidas destinadas a cubrir el aumento salarial de los servidores públicos por ella cobijados.

VII. 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:

Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 2° de la Ley 628 de 2000, en los términos del condicionamiento precisado en el numeral 6.2 de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. ALFREDO BELTRÁN SIERRA Presidente JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GÁLVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA Secretaria General Salvamento de voto a la Sentencia C-1064/01 COSA JUZGADA MATERIAL -Existencia /OMISION LEGISLATIVA EN DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -No inclusión en presupuesto de partida suficiente (Salvamento de voto) COSA JUZGADA MATERIAL -Desconocimiento (Salvamento de voto) COSA JUZGADA MATERIAL EN OMISION LEGISLATIVA -Operancia (Salvamento de voto) NORMA ACUSADA -Contenido normativo idéntico (Salvamento de voto) CONSTITUCION POLITICA -Unidad sistemática (Salvamento de voto) La Constitución Política no es una simple sucesión mecánica de disposiciones que como artículos figuran unos a continuación de otros en orden numérico, sino que obedece a principios esenciales en el sistema político jurídico vigente que le dan una unidad sistemática, lo que explica que a ellos se encuentre necesariamente vinculado el preámbulo de la Carta.

PRINCIPIO DE TRABAJO -Importancia (Salvamento de voto) ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Importancia (Salvamento de voto) Existe un profunda diferencia entre el Estado de Derecho individualista que tenía como propósito la defensa de las libertades formales y que se desentendía por completo de los derechos económicos sociales, y el Estado Social de Derecho que, por el contrario, incorpora a la Carta Política estos últimos lo cual le impone a las autoridades públicas el deber jurídico de actuar para remover los obstáculos que se encuentren en la organización político económica en cuanto ellos constituyan barreras en contra de la igualdad.

SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -No disminución de poder adquisitivo (Salvamento de voto) JUEZ -Condena pecuniaria no sujeta a existencia de disponibilidad económica (Salvamento de voto) DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO Y GASTO PUBLICO SOCIAL -Inexistencia de enfrentamiento (Salvamento de voto) SALARIO -Recuperación de poder adquisitivo no es aumento salarial (Salvamento de voto) DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -No pago oportuno implica actualización monetaria (Salvamento de voto) Con el debido respeto y obrando en este proceso con plena independencia y autonomía como corresponde a nuestra investidura de Magistrados de la Corte Constitucional, nos vemos precisados a salvar nuestro voto en relación con la sentencia C-1064 de 10 de Octubre de 2001, mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada del Artículo 2° de la Ley 628 de 2000, por las razones que a continuación se exponen:

1. El Artículo 2° de la ley 628 de 2000 (Ley de presupuesto para el año 2001), fue demandado para que la Corte declarara su inexequibilidad por la omisión en que se incurrió al no incluir en él una partida suficiente para mantener a partir del 1 de Enero de la vigencia fiscal del presente año, el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos.

2. En la sentencia C-1064 de 10 de octubre de 2001, la Corte Constitucional, declaró exequible el citado Artículo 2° de la ley 628 de 2000, condicionado a que la política salarial del Estado con respecto a los servidores públicos se desarrolle

conforme a los criterios expresados en la parte motiva del fallo.

3. Nuestra discrepancia con la Sentencia de la cual salvamos nuestro voto es radical, por cuanto, de una parte se incurrió en desconocimiento de la cosa juzgada material; y, de otra, por cuanto aún en la hipótesis de que no hubiere existido – como sí existe – cosa juzgada material, la Corte Constitucional, ha debido declarar la existencia de una omisión legislativa por no haberse incluido en el presupuesto nacional para el año 2001 una partida suficiente para el mantenimiento del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, y, en consecuencia, la decisión ha debido ser exactamente la contraria a la contenida en esa sentencia, pues el citado Artículo 2° de la ley 628 de 2000, en virtud de dicha omisión, es violatorio de la Constitución Política en forma ostensible y sin lugar a duda alguna.

3.1. DESCONOCIMIENTO DE LA COSA JUZGADA MATERIAL. 3.1.1. Como es ampliamente conocido, el Artículo 243 de la Constitución Política, dispone que los fallos proferidos por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones que a ella le asigna el Artículo 241 de la Carta, “hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”; y agrega que, cuando se hubiere declarado un acto “inexequible por razones de fondo”, ninguna autoridad puede reproducirlo luego “mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”, norma esta que como fácilmente se observa resulta indispensable para la guarda de la integridad y de la supremacía de la Constitución, y que se instituye como un instrumento necesario para la seguridad jurídica con respecto a la validez de las normas inferiores frente a la Carta.

3.1.2. En la sentencia C-1433 de 23 de octubre del año 2000, la Corte Constitucional declaró la existencia de una omisión del deber jurídico de incluir en el presupuesto nacional para el año 2001 una partida suficiente para conservar el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos y, por ello, declaró entonces la inexequibilidad del Artículo 2° de la ley 547 de 2000, únicamente en cuanto se incurrió por el legislador en una omisión al no incluir en él una partida suficiente para que los salarios de los servidores públicos fueran ajustados conforme a la inflación para que no perdieran su poder adquisitivo.

3.1.3. En la Sentencia C-1064 de 10 de octubre de 2001 de la cual salvamos nuestro voto, se incurrió en manifiesto desconocimiento de la cosa juzgada material, por cuanto:

a. Tanto en el proceso que culminó con la sentencia C-1433 de 23 de octubre de 2000, como en el proceso D-3449 que culminó con la sentencia C-1064 de 10 de octubre de 2001, fueron demandadas las leyes de presupuesto nacional para los años 2000 y 2001, en cuanto en el Artículo 2° de ellas no se apropió una partida suficiente para conservar el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos teniendo en cuenta para el efecto la disminución del mismo en virtud de la inflación.

b. En la sentencia C-1433 de 23 de octubre de 2000, la Corte Constitucional declaró que efectivamente se incurrió en la omisión legislativa del deber jurídico a que se ha hecho mención, conforme a las normas constitucionales que allí se indican; y, además, se agregó que se vulneró entonces, también, lo dispuesto en la ley 4 de 1992 que señala los objetivos, criterios y normas generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno, para fijar los salarios de los servidores públicos. Como es lógico, la constitucionalidad de la ley de presupuesto del año 2000, se analizó entonces frente a la Constitución y no en relación con otra ley, como sucede con la ley marco acabada de mencionar.

c. En la sentencia C-1064 de 10 de octubre de 2001, se desconoció la cosa juzgada material con respecto a lo resuelto en la sentencia C-1433 de 23 de octubre de 2000. En efecto:

- La demanda de inconstitucionalidad de la ley de presupuesto para el año 2001 se formula por idéntica causa a la que culminó con la sentencia C-1433 de 23 de octubre de 2000, esto es, por haberse omitido la inclusión de una partida suficiente para conservar el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos.

- Las normas constitucionales que rigen la materia, no han variado, pues son las mismas bajo las cuales fueron aprobadas las leyes de presupuesto para el año 2000 y para el año 2001.

- Sin embargo, las decisiones contenidas en las sentencias C-1433 de 2000 y C-1064 de 10 de octubre de 2001, de manera inexplicable, no solo son distintas sino opuestas, lo que salta a la vista con la simple comparación de los dos fallos mencionados. Así, en el primero de ellos, se declara la existencia de la omisión del deber jurídico a que se ha hecho alusión, al paso que en el segundo no se hace tal declaración. En el primero se declara inexequible el Artículo 2° de la ley de presupuesto para el año 2000, en cuanto hace relación a la omisión ya advertida, en tanto que en el fallo del cual discrepamos, se declara la exequibilidad del Artículo 2° de la ley de presupuesto para el año 2001, pues se considera que no existe la omisión del deber jurídico de incluir en el presupuesto partida suficiente para evitar la disminución del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos.

3.1.4. Por otra parte, no es cierto que la cosa juzgada material no opere en frente a omisiones legislativas, pues contrario a lo que dice la sentencia, estas sí tienen contenidos normativos concretos. Al respecto, curiosamente la misma Sentencia C-427 de 1996, referida –pero que no fue citada por la Corte- para justificar ad hoc la improcedencia de la cosa juzgada material frente a omisiones relativas, es bastante ilustrativa y establece que el criterio de análisis para dilucidar si se está frente a una norma sobre la cual recae el fenómeno de la cosa juzgada material es la identidad de efectos normativos. En la mencionada Sentencia C-427/96, la Corte aceptó que había una cosa juzgada material frente a la omisión del legislador, quien no estableció audiencia pública de juzgamiento en los procesos ante la justicia de orden público (art.

457 del C.P.P.). Por lo tanto en esa ocasión, decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-093/93, en la cual sí existía una disposición que expresamente excluía dicha audiencia en tales procesos (parágrafo del artículo 13 del Decreto 2790 de 1990, modificado por el artículo 1º del Decreto 390 de 1991, que fue a su vez adoptado como legislación permanente por el artículo 5º del Decreto 2271 de 1991). Entonces, no es cierto, como lo afirma la Sentencia de la cual nos apartamos, que según la jurisprudencia de la Corte el fenómeno de la cosa juzgada material no proceda frente a omisiones legislativas. Una simple cita basta para confirmar. La Sentencia C-427/96 declaró la existencia de cosa juzgada material, con base en las siguientes consideraciones:

“7. Ahora bien, en relación con el caso específico del artículo 457 del Código de Procedimiento Penal en esta oportunidad demandado, aclara esta Corporación, que si bien es cierto que este no hace alusión expresa a la institución procesal de la audiencia pública, ello es precisamente porque establece un trámite sustitutivo de la misma; es decir, su consecuencia en la práctica, es que excluye aquella institución procesal en el marco de la justicia regional. En ese sentido, el contenido normativo de la norma inicialmente estudiada, en cuanto expresamente consigna que no habrá audiencia pública en los procesos de competencia de los Jueces de Orden Público –hoy jueces regionales- es el mismo de la norma demandada en el caso en estudio, por cuanto esta, como se advierte, excluye de hecho la institución procesal de la audiencia pública en la justicia regional”.

Y, por ello, en la parte resolutiva del fallo mencionado, se decidió “ Estarse a lo resuelto de acuerdo con la Sentencia No. C-093 de 1993, a través de la cual se declaró exequible el parágrafo del artículo 13 del Decreto 2790 de 1990, modificado por el artículo 1º del Decreto 390 de 1991, adoptado como legislación permanente por el artículo 5º del Decreto 2771 de 1991” ((Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero).

En el presente caso la insuficiencia de la partida para actualizar los salarios de los servidores públicos a la inflación histórica del año inmediatamente anterior es el efecto normativo directamente atribuible al artículo demandado, a partir del cual le correspondía a la Corte decidir si existía o no un vicio de inconstitucionalidad. Tanto en la disposición objeto de análisis en la presente sentencia, como en la Sentencia C-1433/2000, el efecto normativo predicable del artículo 2º de las dos leyes de presupuesto (Ley 547 de 1999 –Presupuesto para el año 2000, y Ley 628 de 2000 –Presupuesto para año

2001), es exactamente el mismo: con la cuantía apropiada no se mantiene el valor real de los salarios y pensiones de los servidores públicos. Ello supone una plena identidad normativa entre las dos disposiciones de las respectivas leyes de presupuesto, y por lo tanto, existiendo un pronunciamiento previo de la Corte sobre dicha norma, lo pertinente habría sido declarar la existencia de cosa juzgada material, lo que no se hizo.

3.1.5. Queda pues claro que las normas acusadas de la Ley 547 de 1999 y de la Ley 628 de 2000, son de idéntico contenido normativo, sin que sea aceptable en manera alguna aducir que el número de servidores públicos para el respectivo año de vigencia fiscal sea diferente, como tampoco resulta admisible que para desconocer la existencia de cosa juzgada material se aduzca una variación de la política salarial del Estado, pues lo evidente es que siempre que para la existencia de cosa juzgada material, se parte necesariamente de que exista un pronunciamiento en fallo anterior sobre una norma que posteriormente se demanda pero que tiene contenido normativo idéntico a la primera, como ocurre en este caso, pese a lo cual en la sentencia de la cual discrepamos, sin consideración jurídica que así lo justifique, se optó por un desconocimiento flagrante de la cosa juzgada material constitucional.

3.1.6. Tanto es cierto que existe cosa juzgada material, -como lo sostenemos quienes salvamos nuestro voto-, que el propio Gobierno nacional, en actos oficiales como lo son los decretos mediante los cuales se reajustó el salario de los empleados públicos en la proporción que él omnímodamente determinó, en los considerandos respectivos expresó que los porcentajes allí fijados para el año 2001 lo eran en inicial acatamiento para este año de la sentencia C-1433 de 23 de octubre de 2000, e incluso ofreció presentar para cubrir el porcentaje restante un proyecto de presupuesto adicional que, como es de público conocimiento, finalmente no presentó a consideración del Congreso de la República, esperanzado como estaba el Ministerio de Hacienda en que la sentencia se profiriera como se dictó en votación mayoritaria y que, ahora, como es obvio, se abstendrá de presentar.

3.2. POR SU PROPIO CONTENIDO EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY 628 DE 2000 DECLARADO EXEQUIBLE, ES INCONSTITUCIONAL A nuestro juicio, el Artículo 2° de la ley 628 de 2000, por la omisión legislativa en que incurrió y únicamente en cuanto en él no se apropió en el presupuesto nacional para el año 2001 una partida suficiente para evitar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, es violatorio de la Constitución Política y, en consecuencia, en cuanto a dicha omisión ha debido declararse inexequible.

3.2.1. De entrada, ha de advertirse que la Constitución Política no es una simple sucesión mecánica de disposiciones que como artículos figuran unos a continuación de otros en orden numérico, sino que obedece a principios esenciales en el sistema político jurídico vigente que le dan una unidad sistemática, lo que explica que a ellos se encuentre necesariamente vinculado el preámbulo de la Carta.

3.2.2. Aparece entonces con absoluta claridad que el pueblo de Colombia, en cuyo nombre se dictan las sentencias proferidas por la Corte con respecto a la constitucionalidad de las leyes, “en ejercicio de su poder soberano” dictó la Constitución Política que nos rige, para asegurar a los colombianos, entre otras cosas, el trabajo, la justicia, la igualdad y la paz, dentro de un marco jurídico y democrático que garantice un orden “económico y social justo”.

Es claro entonces, que conforme a la Constitución Colombiana, el trabajo como principio expresamente reconocido en ella ha de tener una especial protección desarrollada en las leyes y, en cuanto no solamente es un derecho sino, como ya se dijo, un principio, su protección ha de guiar el criterio jurídico para interpretar las normas de rango legal por lo que, si así no se hace, el intérprete desconoce de esa manera la Constitución Política.

3.2.3. En estricta armonía filosófico jurídica con lo así expuesto en el preámbulo de nuestra Carta Política, entre los “Principios Fundamentales” de la Constitución, a los cuales se dedica de manera expresa su TITULO I, se declara que “Colombia es un Estado Social de Derecho”, y que la República se funda “en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Ante todo, hemos de reiterar ahora que la afirmación de que Colombia es un Estado SOCIAL, señala que esa característica tiene profundas consecuencias en el ordenamiento positivo instituido por la Carta Política, pues no puede asignársele una connotación simplemente retórica vacía de contenido, que a lo sumo expresaría un propósito puramente filantrópico sin consecuencias jurídicas.

Al contrario, la definición del Estado como Social de Derecho trae de suyo, como sucedió en Europa en el siglo XX, que las autoridades públicas en su actuar diario y la legislación en su conjunto, deben dar respuesta a las crecientes demandas de justicia social, de tal manera que se transforme la vieja concepción del Estado Liberal individualista por una concepción que garantice la existencia de un marco normativo y de un aparato político-administrativo que promueva y atienda en forma dinámica las necesidades sociales, otorgando garantías mínimas al trabajo, al salario, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación, entendidos como derechos con contenido propio y no simplemente como acción de beneficencia.

Esta nueva concepción del Estado, de manera permanente impone la necesidad de interpretar el Derecho como un elemento indispensable para regular las relaciones sociales de manera que se asegure en forma concreta la actuación del Estado para la realización material de la justicia extendida, además, a quienes por las condiciones materiales en que viven requieren de la intervención estatal para que ella no quede simplemente como una quimera inalcanzable.

Así las cosas, existe un profunda diferencia entre el Estado de Derecho individualista que tenía como propósito la defensa de las libertades formales y que se desentendía por completo de los derechos económicos sociales, y el Estado Social de Derecho que, por el contrario, incorpora a la Carta Política estos últimos lo cual le impone a las autoridades públicas el deber jurídico de actuar para remover los obstáculos que se encuentren en la organización político económica en cuanto ellos constituyan barreras en contra de la igualdad.

3.2.4. Dentro de ese marco jurídico constitucional, debió entonces analizarse por la Corte el Artículo 2° de la ley 628 de 2000, en cuanto en él se omitió el deber jurídico constitucional de apropiar partida suficiente para que todos los servidores públicos conservaran el poder adquisitivo del salario a partir del 1 de Enero del año 2001, lo que en esta ocasión no se hizo por la Corte.

3.2.4.1. Al proferir la sentencia guardando silencio sobre la omisión legislativa a la que se ha hecho referencia y con la declaración de exequibilidad de la norma acusada, no solo se desconoció la realidad social sino que por esa vía, se avanzó luego para desconocer de manera clara y ostensible la Constitución Política, como si no existiera en ella el principio que impone la interpretación de sus normas de manera tal que se proteja, en forma efectiva el trabajo dependiente, aún en las relaciones laborales con el Estado.

En efecto, la realidad cotidiana que viven los trabajadores colombianos y, entre ellos los servidores públicos, se ignoró por la Corte: así, mientras el legislador establece que el precio de los arrendamientos debe reajustarse anualmente teniendo en cuenta para ello el índice de precios al consumidor, la Corte en la sentencia respecto de la cual salvamos nuestro voto, no dispuso lo mismo respecto del salario; las cuotas de obligaciones hipotecarias que pagan los trabajadores a las corporaciones de ahorro y vivienda y a otras entidades financieras, se reajustan diariamente al ritmo de la inflación; el precio de la gasolina, con su profunda incidencia en el transporte de bienes y personas, se reajusta periódicamente para que no sufra mengua alguna; los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono y aseo, se incrementan para que se conserve su valor; los precios de las pensiones de los colegios y las matrículas universitarias que se sufragan con el salario de los trabajadores, son objeto de reajuste en los distintos periodos académicos; los bienes y servicios que se suministran por los contratistas al Estado, en virtud de la ley deben ser reajustados para que no se empobrezca el contratista; el valor de las obligaciones cuando se incumplen los contratos, debe cancelarse luego con actualización monetaria; del mismo modo, todos los días, la canasta familiar sube de precio,

según las certificaciones oficiales; igual acontece con los aportes que de los salarios se hacen con destino a las EPS, con la elevación periódica de las cuotas moderadoras y de copagos por la atención médica en materia de salud, y desde luego, en las consultas médicas, el precio de los medicamentos y los tratamientos respectivos cuando no entran a ser cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud y se sufragan fuera del mismo. Y, todo ello no obstante, en forma absolutamente desarticulada de esa realidad, la Corte, en este caso, decidió que todo puede ser objeto de ajuste por inflación, pero menos los salarios.

Como salta a la vista, la decisión de la que salvamos nuestro voto, implica un protuberante desconocimiento del Estado Social de Derecho y un retroceso jurisprudencial en la función de la Corte a quien se le confía la guarda de la integridad y primacía de la Constitución.

3.2.4.2. La declaración de exequibilidad del Artículo 2° de la ley 628 de 2000, en cuanto no se incluyó partida suficiente para el mantenimiento del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, desconoció, de manera rotunda la filosofía de la Constitución que reconoce como valor fundante y como principio de la misma la protección al trabajo, a la justicia y a la dignidad humana, por lo que se lleva de calle el Preámbulo y el Artículo 1° de la Carta.

Por idénticas razones, en la sentencia a que se refiere este salvamento de voto, se hace tabla rasa del Artículo 2° de nuestra Carta Política, que en forma imperativa ordena a las autoridades públicas hacer efectivo el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, uno de los cuales desde luego es el de la adecuada y oportuna protección al poder adquisitivo del salario de los servidores públicos.

Igual sucede con el artículo 25 de la Constitución Política, por encima del cual pasa la sentencia de la Corte de la que discrepamos radicalmente, pues en esa norma se ordena que el trabajo, en todas sus modalidades, goza de la especial protección del Estado, que le fue denegada a los servidores públicos por el fallo mencionado.

En la misma dirección, actuó también la Corte en la sentencia aludida, pues ignoró de manera flagrante que el Estado debe, según las voces del Artículo 42 de la Constitución, protección integral a la familia, y ya se sabe que, las de los servidores públicos dependen de los salarios que estos devengan.

Desconoció igualmente la Corte el Artículo 13 de la Carta, pues si el Artículo 53 de la misma, por razones de justicia social ordena al Estado garantizar el reajuste periódico de las pensiones y el Artículo 48 dispone que la ley debe definir los medios para que estas mantengan su poder adquisitivo constante, es apenas obvio que si así se regula lo atinente a los trabajadores pensionados, igual regla debe tener aplicación cuando se trata de los trabajadores que aún continúan prestando sus servicios.

De igual modo, se olvidó en la sentencia de la Corte a que se refiere este salvamento de voto que el presupuesto es un instrumento de intervención en la economía, cuya dirección se encuentra a cargo del Estado, sin que pueda ser aceptado que dicha intervención se realice en perjuicio de los trabajadores para alcanzar ciertas metas de discutible contenido macroeconómico, pues el artículo 334 de la Constitución, de manera clara ordena que el Estado intervenga para “dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”, lo que no puede alcanzarse disminuyendo el poder adquisitivo del salario de los servidores oficiales.

No hizo actuar tampoco la sentencia, en armonía con las disposiciones anteriormente mencionadas de la Constitución, el Artículo 373 de la misma en cuanto de manera expresa ordena al Banco de la República velar por el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, pues si el salario en ella se paga, ese mantenimiento también a él se extiende.

Es más, la Constitución se preocupa de tal manera de la justicia social en materia salarial, que de manera clara y contundente establece en el Artículo 53 que el salario es móvil, precisamente para evitar con ello el deterioro de su poder

adquisitivo. Y, en ese mismo Artículo, luego de ordenar la expedición del Estatuto del trabajo mediante ley que deberá contener los principios mínimos fundamentales que allí se señalan, como una regla específica, permanente e independiente ordena que la ley no puede menoscabar en materia laboral ni la libertad, ni la dignidad humana, "ni los derechos de los trabajadores", el primero de los cuales, a menos que se piense lo contrario, es el de percibir un salario justo y oportuno, lo que implica el mantenimiento de su poder real, pues resultaría absurdo sostener siquiera que la movilidad del salario pudiera ser interpretada en el sentido de que este pueda ser disminuido, como efectivamente se interpreta por la mayoría al sostener que dizque es constitucionalmente legítimo que los salarios no sean objeto de ajuste conforme al índice de precios al consumidor.

Y si esto es así para situaciones de normalidad, también lo es aún para situaciones de anormalidad, cual sucede cuando se declare el estado de emergencia económica y social, pues el Artículo 215 de la Constitución en su último enciso, inmediatamente precedente a su parágrafo, establece que "el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores" al expedir los decretos legislativos correspondientes.

No obstante lo anterior, aquí, en esta sentencia de la cual discrepamos, se autoriza, sin ton ni son, que los salarios de los servidores públicos sufran disminución de su poder adquisitivo, dejando de lado la Constitución de la República.

3.2.4.3. El artículo 187 de la Constitución, norma específica que se ocupa del reajuste anual de la asignación de los miembros del Congreso y que, precisamente por su especificidad es de interpretación restringida como norma de Derecho Público, dispone que para esos servidores públicos ese reajuste se realizará "cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República".

Resulta de diamantina claridad, entonces, que para que entre a operar respecto de los miembros del Congreso la norma constitucional acabada de mencionar, se requieren tres requisitos concurrentes, pero diferentes, a saber: el primero, que la remuneración de los servidores públicos de la administración central haya cambiado; el segundo, que se pueda establecer un "promedio ponderado" de tales cambios; y el tercero, que este sea certificado por el Contralor General de la República.

Con todo, de esta norma constitucional se deduce de un momento a otro y sin ningún fundamento jurídico que el ajuste de los salarios de los servidores públicos que no son miembros del Congreso debe realizarse según un "promedio ponderado", de manera tal que el salario de algunos de ellos podría ser ajustado en un porcentaje determinado que la sentencia no precisa; a otros, en un porcentaje inferior, que también resulta indefinido; e inclusive, algunos, pueden ser víctimas de no recibir ningún ajuste salarial, lo que resulta además de absurdo notoriamente injusto y contrario a la Constitución. Es claro, que existen diferentes niveles de cargos en la administración pública, grados distintos, según la naturaleza de las funciones, la instrucción, los requisitos que para cada cargo se exijan, pero de ahí no se sigue que pueda predicarse que a un número indeterminado de servidores públicos se les pueda negar invocando criterios contrarios a la Constitución el derecho a que los salarios de todos conserven el poder adquisitivo ajustándolos en proporción directa a la inflación de la moneda.

3.2.4.4. Es más, como quiera que las obligaciones deben pagarse en la forma y tiempo debidos, si el ajuste de los salarios por inflación - que no es ningún aumento sino tan solo el reconocimiento de su depreciación – no se cancela en forma oportuna, a nuestro juicio al momento del pago debería reconocerse la suma debida con actualización monetaria, como ocurre con las demás obligaciones en el derecho colombiano.

3.2.4.5. Como si fuera una novedad bajo el número 5.1.3. de la sentencia de la cual discrepamos (páginas 43 a 46), se realizan algunas disquisiciones notoriamente impertinentes sobre la naturaleza especial de la ley anual de presupuesto, la función del ejecutivo al formular el proyecto, su discusión en el Congreso de la República en un Estado Democrático, y

se concluye luego, de un momento a otro y sin ninguna relación con esos postulados, que la Corte Constitucional no puede impartir ninguna orden para que se proceda a reajustar los salarios de los servidores del Estado, como sí lo hizo esta Corporación en la Sentencia C-1433 del año 2000 que por la mayoría no se comparte.

Es claro que en este proceso, que culmina con la Sentencia C-1064 de 10 de octubre de 2001, la pretensión de que se apropiara la partida suficiente para que los salarios de los servidores públicos no sufrieran disminución en su poder adquisitivo, no prosperó y, tanto ello es así, que el artículo 2º de la Ley 628 de 2000 en cuanto a la omisión en que se incurrió por no apropiar dicha partida en la cuantía necesaria para ese efecto, se declaró exequible por la Corte en una sentencia cuyo condicionamiento suscita, por lo menos, serias reflexiones de orden constitucional.

Siendo ello así, ninguna orden podría impartirse por la Corte, pues ella resulta extraña a lo decidido, dado que esta Corporación negó las pretensiones que, a nuestro juicio, en Derecho deberían haber prosperado. Es que, si se optó por la disminución real del salario de los servidores públicos, no había que dar ninguna orden de aumentar la partida presupuestal para que los salarios no perdieran, como efectivamente lo perdieron, su poder adquisitivo.

Pero dejando de lado la impertinencia del razonamiento de la Corte en este aspecto, lo que salta a la vista es que la afirmación de que las órdenes que se impartieron en la Sentencia C-1433 de 2000 no constituyen “una cabal interpretación del régimen constitucional relativo a la naturaleza jurídica y a los valores protegidos con las reglas sobre la expedición del presupuesto”, son un salvamento tardío de voto que ahora formulan quienes por entonces no eran magistrados de esta Corte, a una decisión en la que no participaron.

Por otra parte, la afirmación a que se ha hecho referencia, que refleja una posición de carácter ideológico y filosófico sobre la Constitución y el Estado Social de Derecho, no se ajusta a la Carta Política, pues, a nuestro juicio, si la Corte encuentra que en la ley de presupuesto se incurre en una omisión relativa en virtud de la cual se quebranta la Constitución, lo que jurídicamente ha de hacerse es impartir las órdenes necesarias para que se restablezca el imperio de la Constitución, aunque ello no resulte del agrado de los destinatarios de esas órdenes.

Para los suscritos magistrados es claro que un juez de la República siempre que imponga una condena de carácter pecuniario no se encuentra sometido a averiguar primero si para el cumplimiento del fallo existe disponibilidad económica, por cuanto, lo que a él le corresponde es dictar la sentencia conforme a Derecho, ya que su ejecución le compete al condenado, sea un particular o sea el Estado, pues, como salta a la vista, la condición que se pretende imponer haría nugatoria la función jurisdiccional.

4. AUNQUE OTRA COSA DIGA SU PARTE RESOLUTIVA, LA SENTENCIA C-1064 DE 10 DE OCTUBRE DE 2001, NO ES CONDICIONADA Y, EN CAMBIO, ES IMPRECISA E INDUCE A CONFUSIÓN.

Como de su simple lectura aparece, en la parte resolutiva de la sentencia a que se refiere este salvamento de voto se expresa que se declara exequible el Artículo 2° de la ley 628 de 2000 condicionado a lo expuesto en la motivación en la que se enuncian lo que allí se denominan criterios constitucionales a los cuales debe sujetarse la política salarial respecto de los trabajadores y empleados del sector público.

Al rompe se observa, sin dificultad de ninguna especie, que tales “criterios constitucionales” son impertinentes respecto de esta sentencia, por una parte;

y, por otra, por su ambigüedad e imprecisión, inducen a confusión en su aplicación, que, en últimas, dejan en el ejecutivo una potestad que ni siquiera él había pedido, para decidir a su antojo cómo debe ser decretado el reajuste salarial de los servidores públicos.

Obsérvese que en la parte motiva para llegar a las conclusiones a que luego se arriva, se parte del supuesto enfrentamiento entre el derecho de los servidores públicos al mantenimiento del poder adquisitivo del salario, - Que no

pudo desconocerse – y el mandato constitucional de que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.

Ese falso supuesto dilema ni se planteó en la demanda, ni existe en la Constitución y solo sirve de pretexto a lo resuelto en la sentencia, pues es claro que en la Constitución coexiste el derecho a la remuneración justa, completa y oportuna, al lado del mandato constitucional para que en el presupuesto el gasto público social tenga prioridad como lo ordena el Artículo 366 de la Carta.

Resulta inaceptable que para fundar una sentencia que desconoce que el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos disminuye en la misma proporción que se señala en el índice de precios al consumidor, se exprese en una sentencia nada menos que de la Corte Constitucional en un Estado Social de Derecho, que el pago de un salario justo a sus trabajadores se opone a los gastos en materia de salud, educación, atención de necesidades básicas insatisfechas no solo de ellos sino de los sectores desvalidos de la población, como sucede con los desempleados, los discapacitados, las mujeres cabeza de familia y otros desvalidos, pues lo que realmente ocurre es que el Estado DEBE desplegar actividad para que ninguno de esos sectores resulte afectado. El contraste que se establece entre unos y otros y el falso dilema de la escogencia entre ajuste de salarios por inflación y prioridad del gasto social no guarda relación y, simplemente se utiliza como argumento sin peso específico para decidir que una norma que a nuestro juicio es inconstitucional, no lo es, como se declaró en la sentencia de la cual salvamos nuestro voto.

Agregase, además, que para el Estado resulta un deber jurídico constitucional ineludible disponer lo concerniente para que al presentar el ejecutivo el proyecto de presupuesto anual y someterlo a la discusión y aprobación del Congreso de la República, puedan ser atendidos, en forma simultánea el derecho de los servidores públicos a conservar el poder adquisitivo de sus salarios y el de los sectores que lo requieran a que existan partidas suficientes para el gasto público social que atienda de manera oportuna, completa y eficaz las necesidades insatisfechas de esos sectores de la población y los servicios públicos por ellos requeridos, que no constituyen una dádiva sino un derecho frente al Estado.

Siendo ello así, es claro que la equidad no podía plantearse en relación con el gasto social, sino con respecto a la disminución del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, lo que se eludió en la sentencia.

Por otra parte, es notoria por lo protuberante la contradicción que en la motivación y el supuesto condicionamiento de la sentencia se expresa cuando primero se da por aceptado que los servidores públicos tienen derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, para decir luego que, sin embargo, no a todos se les ajustará el salario por inflación, sino solo a algunos según una escala gradual que, en todo caso, lo que al final significa es que la partida asignada para los salarios oficiales en el Artículo 2° de la ley 628 de 2000 antes y después de la sentencia, será la misma y su distribución queda así al arbitrio del gobierno al expedir los decretos respectivos, lo que resulta violatorio de la Constitución por las razones que ya se expresaron.

De lo dicho, surgen unas conclusiones ineludibles: la pretensión de la demanda, no prosperó; en la sentencia se declara constitucional la norma acusada, desconociendo, a nuestro juicio, la Constitución; y para hacerlo se dice que se declara una exequibilidad condicionada, que en cuanto a la condición solo tiene cuatro (4) votos a favor de los nueve (9) magistrados que integran la Corte, pues uno de los integrantes de la mayoría de manera manifiesta y expresa aclara su voto en el sentido de que lo que los demás llaman condición, para él tan solo es una remisión a la parte motiva.

5. UNA SOLUCIÓN JURÍDICO – CONSTITUCIONAL, NI SIQUIERA TENIDA EN CUENTA. 5.1. Conforme se expuso en las deliberaciones de la Sala, la recuperación del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos no es, en realidad, ningún aumento salarial. Ello significa, simplemente, que con un mayor número de pesos sea posible adquirir los mismos bienes y servicios que conforme con la variación del índice de precios al consumidor era posible adquirir antes del 1 de Enero del año 2001.

Tal solución, que corresponde a la Constitución según lo ya expresado, fue desechada por la Sala en la decisión de la cual nos apartamos, para confundir a los destinatarios de la norma y de la sentencia, bajo el supuesto criterio de equidad según el cual, en escalas salariales que se fijarán a su arbitrio por el gobierno, a algunos pocos se les ajustará el salario sin indicar cómo para que supuestamente conserven el poder adquisitivo de éste, al paso que a la mayoría no se le reajustará teniendo en cuenta la inflación causada sino en menor proporción, lo que significa que, en concreto, a estos últimos se les rebaja efectivamente el salario, y a otro sector de servidores del Estado, inclusive, con la inusitada anuencia de la Corte, podrá no corresponderles ningún reajuste salarial, decisión esta, a nuestra manera de ver, que a la arbitrariedad misma y la carencia de juridicidad une la posibilidad de dividir a los servidores públicos entre quienes alcancen un reajuste superior a otros o no reciban ninguno, cuando la única solución constitucionalmente admisible es que todos puedan recibir un ajuste salarial conforme a la inflación que carcome sus ingresos laborales, pues, a todos cada día les alcanza para menos la remuneración que reciben.

5.2. Agregase a lo anterior que los suscritos Magistrados que de semejante decisión nos separamos diametralmente, pusimos de presente que si el reajuste para que los salarios readquieran el poder adquisitivo que tenían en el año 2000 no se cancela en forma oportuna, esa diferencia debería pagarse con actualización monetaria a la fecha en que se produzca el pago, lo que, desde luego, ni siquiera fue objeto de ninguna reflexión.

5.3. De igual modo, tampoco se tuvo en cuenta la propuesta de que, luego de ajustar los salarios para el año 2001 conforme al índice de precios al consumidor - lo que no es ningún aumento -, si se quiere elevar el nivel de los salarios, de ahí en adelante, entonces si se produzca un aumento diferencial conforme a las escalas que por niveles de cargos se establezcan.

5.4. Como quiera que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 dispone que durante los cinco años siguientes a la vigencia de la Ley los gastos de personal no podrán aumentarse en más del 90% de la inflación esperada y que a partir del sexto año dichos gastos no podrán aumentar en términos reales, propusimos que con respecto a los salarios esa norma fuera declarada inexequible por servir de instrumento para desmejorar los derechos de los servidores públicos a la conservación del poder adquisitivo de sus salarios, punto este sobre el cual habría que declarar la existencia de unidad normativa, para superar de una vez ese obstáculo, el cual, subsistirá en el futuro, pues, como se observa en el fallo a que se refiere este salvamento de voto, sobre el particular guardó silencio la sentencia, para dejar en pie de esa manera la norma en mención.

6. CONCLUSIÓN. Como se ve, por las razones aquí expuestas, la norma acusada ha debido declararse inexequible en cuanto no incluyó partida suficiente para mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos. No lo decidió así la Corte, con desconocimiento de la cosa juzgada material primero, y, luego ignorando la vulneración de la Constitución Política y con consideraciones contradictorias, falaces, impertinentes, vagas e imprecisas que inducen a confusión, razones estas por las cuales salvamos nuestro voto, en defensa del Estado Social de Derecho, de los principios y valores de la Constitución y en ejercicio de nuestra función para que se guarde su integridad y supremacía.

A nuestro juicio, en esta sentencia la Corte no se ocupó de hacer efectiva su función de guardián de la integridad y supremacía de la Carta, como quiera que expresamente se acepta por la mayoría, que otras fueron las razones para decidir como se hizo, pues en el folio 41 de este fallo se manifiesta que la sentencia se profiere, como se profirió, porque “la Corte no puede ser indiferente a la realidad económica y a la situación social”, ni a consideraciones de política macroeconómica, aseveración esta que de manera contundente deja en claro ante los colombianos que la decisión contenida en este fallo fue adoptada por razones de conveniencia, que no de constitucionalidad, sobre cuya pertinencia y conducencia no le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse.

En síntesis, la decisión de la Corte de la cual disentimos de manera radical, autoriza y declara conforme a la Constitución una rebaja efectiva de los salarios de los servidores públicos, lo que, a nuestro juicio, viola la Carta de manera flagrante e implica un retroceso inaudito en el Estado Social de Derecho. Por ello, salvamos nuestro voto.

Fecha ut supra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ JAIME ARAUJO RENTERÍA ALFREDO BELTRÁN SIERRA RODRIGO ESCOBAR GIL Aclaración de voto a la Sentencia C-1064/01 Referencia: expedientes D-3449 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2°, parcial de la Ley 628 de 2000, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001.

Magistrados Ponentes: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO En relación con la sentencia de la referencia que suscribí por cuanto comparto de manera integral la decisión plasmada en la parte resolutiva de la misma, a continuación expreso la aclaración manifestada en la sala Plena y de la cual da razón el acta de la respectiva sesión ( Acta 64 de 10 de octubre de 2001.

Como puse de presente en la Sala participé, como magistrado en la discusión y aprobación de la sentencia C-1433 de 2000, mediante la cual la Corte resolvió declarar la existencia de una omisión legislativa en la ley anual de presupuesto para el año 2000, y la consecuente inexequibilidad y determinó la forma de subsanar la omisión. Frente a esta decisión, como obra en el expediente respectivo formulé salvamento de voto por las consideraciones allí consignadas y a las cuales me remito.

La decisión contenida en la sentencia C-1064 de 2001, tiene una orientación básica coincidente con la expresada por mi frente a la sentencia C-1433 de 2000 y por ello la comparto.

Como consta en el acta ya aludida, en la sesión plenaria de la Corte expresé que compartía la exequibilidad de la norma acusada, así como los argumentos expuestos en la propuesta alternativa planteada a la Sala, razón por la cual mi posición no era materialmente diferente de ésta, pero con un matiz consistente en que a mi juicio los criterios y elementos en análisis son también cabalmente las razones que sirven de fundamento a la decisión, que constituyen los parámetros expresados por el juez para enmarcar el ámbito de la decisión. Si bien pueden denominarse condicionamientos como ha quedado plasmado en la parte resolutiva de la sentencia, y como tales han de tener los efectos que reconoce la jurisprudencia, considero que así mismo constituyen (abstracción hecha de la denominación) las razones que fundamentan y encauzan la decisión de constitucionalidad, que en este caso resultan especialmente relevantes para el entendimiento y aplicación de la misma decisión.

No se trata, entonces de un voto disidente de la decisión plasmada en la sentencia sino como su nombre bien lo indica de una “aclaración”, una precisión sobre la razón del voto, que evidentemente no puede ser contado como apartado de la mayoría que sustenta la decisión.

Por lo demás, tanto las aclaraciones de voto como los salvamentos de voto, parciales o totales en las corporaciones judiciales han de servir para el entendimiento amplio y global de la decisión adoptada por la Corporación que se materializa en la sentencia, que en cuanto significan explicación especifica (la aclaración) o desacuerdo (el salvamento) proyectan la razón del voto necesaria para precaver la arbitrariedad; tales elementos sirven a la doctrina pero per se no están llamados a calificar o descalificar la decisión mayoritaria que se instaura en la expresión exclusiva y excluyente de la Corporación Judicial, en este caso de la Corte Constitucional, que como tal ha de presumirse conforme a derecho solo susceptible de impugnación y desconocimiento por los medios arbitrados por la Constitución y la ley, cuando a ello hay lugar.

Fecha ut supra. ALVARO TAFUR GALVIS [1] Cfr. Gaceta del Congreso del 2 de agosto de 2000 p. 1 y ss. [2] Cfr. las comunicaciones remitidas durante el trámite de la demanda contenidas en el expediente D-3449.

[3] Ibíd. [4] Cfr. las comunicaciones remitidas durante el trámite de la demanda contenidas en el expediente D-3449. [5] En efecto, en dicha oportunidad se dijo que “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 aquellos que devenguen menos de 2 salarios mínimos legales mensuales” (Cfr. sentencia C-1433 de 2000). Allí mismo la demanda añade que “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”.

[6] Cfr. Sentencia C-427 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Al decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 457 del Decreto 2700 de 1991 o Código de Procedimiento Penal, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-093 de 1993 que, no obstante haber versado sobre otras normas (el Parágrafo del artículo 13 del Decreto 2790 de 1990, modificado por el artículo 1º del Decreto 390 de 1991), tuvo que analizar disposiciones jurídicas semejantes.

[7] Ibid. Sentencia C-427 de 1996. Este argumento se fundamenta en una visión del artículo 243 de la Carta Política en los siguientes términos. "La Constitución firmemente repele los actos de las autoridades que reproduzcan el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y aquélla (C.P. art.

243)". [8] Ciertamente, en aquella oportunidad también se presentaron otros cargos basados en algunas clasificaciones de los trabajadores, de acuerdo con su nivel de ingreso, que establecían un trato diferenciador que vulneraba, a juicio del actor, y luego de la Corte el artículo 13 de la Constitución. Cfr.

antecedentes de la sentencia C-1433 de 2000. [9] Dice el artículo mencionado de la Ley 617 de 2000: “Artículo 92. Control a gastos de personal.

Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales” [10] Según lo consignado en el mensaje que el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigieron al Congreso sometiendo a consideración el proyecto de ley de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, para poder cumplir con lo regulado en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, debía incrementarse el salario de los servidores públicos en un 6.2% ponderado, teniendo en cuenta que el IPC esperado era de un ocho por ciento (8.75%). Cfr. folio 15 y ss. del expediente.

[11] En este punto es necesario indicar que la jurisprudencia constitucional no ha aceptado la aplicación del concepto de cosa juzgada material cuando el objeto de la demanda alude a una omisión legislativa. El caso que sirvió de marco en la Sentencia C-427 de 1996 (ya mencionada) es un buen ejemplo sobre el particular. En esta oportunidad se demandaron unas normas pertenecientes al régimen legal penal (el artículo 457 del antiguo Código de Procedimiento Penal) en las que el actor pretendió ver una omisión legislativa al señalar que para estos procesos (de conocimiento de la justicia de orden público), la ley no había regulado la realización de audiencia pública. En este caso, como ya se dijo, la Corte decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-093 del 93 por existir cosa juzgada material, pues allí se hizo un estudio

detallado de otra disposición ( el Parágrafo del artículo 13 del decreto 2790 de 1990, modificado por el artículo 1° del decreto 390 de 1991, que fue a su vez adoptado como legislación permanente por el artículo 5° del decreto 2271 de 1991) en la que de manera expresa se decía que: "En los procesos de competencia de los Jueces de Orden Público, no habrá audiencia pública en ningún caso". Ahora bien: el criterio que sirvió a la Corte en la C-427 de 1996 para arribar a su decisión fue la existencia de un pronunciamiento anterior sobre una disposición normativa, la existencia o no de audiencia pública en la justicia de orden público, idéntica aquella que el actor decía se había omitido. De ninguna manera se aceptó aquí la procedencia de la cosa juzgada material ante omisiones legislativas.

[12] Cfr., por ejemplo la sentencias C-543 del 16 de octubre de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz (la Corte se inhibe de fallar por comprobar que la demanda, en esa época. se dirige contra una omisión legislativa absoluta en reglamentar los artículos 87 y 88 de la Constitución) y C-246 de 2001 M.P. José Gregorio Hernández Galindo (inhibición por existencia de omisión legislativa absoluta en la demanda contra los artículos 13 y 32 de la Ley 100 de 1993). Al respecto, cabe recordar que esta Corporación “ha admitido la posibilidad de ejercer el control abstracto de constitucionalidad cuando se trata de omisiones de la ley de carácter relativo y, por el contrario, ha descartado la procedencia de demandas contra omisiones legislativas absolutas, toda vez que la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales (...).

Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta”).

[13] En el derecho comparado el caso de Portugal es el más conocido en cuanto en dicho país se permite expresamente el control constitucional de las omisiones del Legislador. El artículo 283 de la Constitución permite que el Tribunal “aprecie y verifique el no respeto de la Constitución por la omisión de medidas legislativas necesaria para hacer ejecutables las normas constitucionales.

Pierre Bon et al La Justicie Constitutionnelle au Portugal. Economica, París, 1989, pág. 402. Ver estudios comparados sobre los requisitos para que se configure una omisión legislativa inconstitucional en Víctor Bazán (Coordinador). Inconstitucionalidad por Omisión, Temis, Bogotá, 1997.

[14] Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). [15] Corte Constitucional, Sentencia T-533 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[16] Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [17] Al establecer que el Colombiano es un Estado social de derecho (C.P., artículo 1°), la Carta hace explícito el poder deshumanizador de la pobreza y hace eco de la tesis según la cual la autonomía humana es sólo una ilusión mientras el individuo no haya resuelto sus necesidades materiales más básicas. En este sentido, la Corte ha señalado que "[l]a cláusula del Estado social de derecho, tiene el poder jurídico de movilizar a los órganos públicos en el sentido de concretar, en cada momento histórico, un modo de vida público y comunitario que ofrezca a las personas las condiciones materiales adecuadas para gozar de una igual libertad" (SU-111 de 1997, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[18] Corte Constitucional, Sentencia T-1083 de 2000, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. [19] Ernst Wolfgang Böckenförde, Estudios sobre Estado de Derecho y democracia, Ed. Trotta, Madrid 2000, p. 37.

[20] Cfr. Corte Constitucional sentencia C-479 de 1992 MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. En esa oportunidad se declaró la inexequibilidad del Decreto 1660 de 1991 “por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el

régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación, y tomar otras medidas en relación con los empleos del sector público del orden nacional y se dictan otras disposiciones", porque se consideró, entre otras razones, que se trataba de disposiciones que contrariaban derechos mínimos de los trabajadores como la igualdad (artículo 13 C.P.) y los principios de la carrera administrativa (artículo 125 C.P.). En esta sentencia la Corte refirió el especial contenido que desde la reforma del año 36 adquirió el artículo 17 de la antigua Carta Política (derecho al trabajo).

[21] Ibid. sentencia C-479 de 1992. [22] Asamblea Nacional Constituyente. Proyecto de Acto Reformatorio número 63. El Trabajo como valor fundamental. Autores: Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano. Gaceta Constitucional Número 23. Marzo 19 de 1991, pág. 2.

[23] Sentencia T-441 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). [24] Corte Constitucional, Sentencia C-815 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández.

[25] En efecto, sobre este punto es ilustrativo el debate del día 18 de junio (primer debate en plenaria), en el que previo a la votación del artículo 53 el constituyente Juan Carlos Esguerra preguntaba por el significado de la expresión "remuneración mínima, vital y móvil", a lo cual le respondió el constituyente Toro que el sentido que le había dado el autor al artículo (constituyente Guerrero Figueroa) era por una parte la remuneración necesaria para la subsistencia (en cuanto a mínima vital) y, por otra parte, en cuanto a móvil, referida a los " reajustes periódicos que se hacen o pueden hacer de acuerdo con el costo de vida ". Ante la explicación dada por el constituyente Toro, el constituyente Esguerra replicó que si con ello se pretendía era consagrar el aumento automático de todos los salarios del país él proponía votar en paréntesis la parte en cuestión. Las intervenciones posteriores aclararon que el correcto sentido de la expresión era que la remuneración mínima debía ser vital y móvil, y no que debiera haber un "aumento automático" de todos los salarios del país. Explicación ante la cual el constituyente Esguerra afirmó que si era "sólo para la mínima" no tenía ninguna observación salvo la de "eliminar la coma después de mínima" para que el sentido del artículo sea el de la movilidad de la remuneración mínima, y no se preste a la confusión encontrada en el debate. Habiéndose procedido a eliminar la mencionada coma, el artículo fue votado en su totalidad siendo aprobado por 57 votos afirmativos, 1 negativo y una abstención. (Transcripción del debate a partir de las grabaciones. Biblioteca Luis Angel Arango).

[26] Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional C-004 de 1992, C-479 de 1992, T-483 de 1993, T 276 de 1997, SU-519 de 1997, C-481 de 1999, C-815 de 1999 y SU-1052 de 2000.

[27] Ver numeral 5.1.1.2 de esta sentencia. [28] Corte Constitucional, Sentencia C-475 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: "Si el sistema constitucional estuviese compuesto por derechos ilimitados sería necesario admitir (1) que se trata de derechos que no se oponen entre sí, pues de otra manera sería imposible predicar que todos ellos gozan de jerarquía superior o de supremacía en relación con los otros; (2) que todos los poderes del Estado, deben garantizar el alcance pleno de cada uno de los derechos, en cuyo caso, lo único que podría hacer el poder legislativo, sería reproducir en una norma legal la disposición constitucional que consagra el derecho fundamental, para insertarlo de manera explícita en el sistema de derecho legislado. En efecto, de ser los derechos "absolutos", el legislador no estaría autorizado para restringirlos o regularlos en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Para que esta última consecuencia pueda cumplirse se requeriría, necesariamente, que las disposiciones normativas que consagran los "derechos absolutos" tuviesen un alcance y significado claro y unívoco, de manera tal que constituyeran la premisa mayor del silogismo lógico deductivo que habría de formular el operador del derecho.

Sin embargo, el sistema constitucional se compone de una serie de derechos fundamentales que se confrontan entre sí. Ello, no sólo porque se trata de derechos que han surgido históricamente como consecuencia de la aparición de valores contrarios, sino porque, incluso, los que responden a sistemas axiológicos "uniformes" pueden verse enfrentados o

resultar opuestos a objetivos colectivos de la mayor importancia constitucional. Así, para sólo mencionar algunos ejemplos, el derecho a la libertad de expresión (C.P. art.

20) se encuentra limitado por el derecho a la honra (C.P. art. 21), al buen nombre y a la intimidad (C.P. art. 15) y viceversa; el derecho de asociación sindical no se extiende a los miembros de la fuerza pública (C.P. art. 39); el derecho de huelga se restringe en nombre de los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales (C.P. art. 56); el derecho de petición esta limitado por la reserva de ciertos documentos para proteger intereses constitucionalmente valiosos (C.P. art. 23 y 74); el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra limitado por "los derechos de los demás y el orden jurídico" (C.P. art. 16), etc." [29] Entre las sentencias en las cuales se ha rechazado la tesis de que hay derechos absolutos se encuentran las siguientes: T-512 de 1992, C-454 de 1993, C-548 de 1994, C-045 de 1996, C-475 de 1997, SU-476 de 1997, C-087 de 1998, T-483 de 1999 y C-110 de 2000.

[30] Corte Constitucional, Sentencia C-309 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero. [31] Sentencia C-479 de 1992, MP: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

[32] Sentencia C-262 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, acción Pública de inconstitucionalidad contra el parágrago 1o. del artículo 113. de la Ley 99 de 1993, y los arts. 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 del 21 de julio de 1994.

[33] Punto primero de la parte resolutiva de la sentencia C-1433 de 2000. [34] Punto segundo de la parte resolutiva, ídem. [35] Punto tercero de la parte resolutiva, ídem.

[36] Sobre el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario pueden consultarse entre otros los siguientes fallos de la Corte Constitucional: T- 483 de 1993, C-409 de 1994, T-013 de 1999, SU-519 de 1999, C-710 de 1999, C-815 de 1999, C-988 de 1999, SU-1052 de 2000, C-1433 de 2000, C-1504 de 2000 y C-031 de 2001.

[37] La Corte realizó una integración normativa para pronunciarse sobre otra parte de la misma norma que no había sido demandada y que también regulaba un aspecto temporal del aumento salarial. Por lo tanto, declaró inexequible el inciso 3 según el cual "los aumentos que decrete el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del 1 de enero del año respectivo".

La ratio decidendi sobre este inciso la resumió así la Corporación: "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".

[38] Cfr. entre otras las sentencias de esta Corporación C-337 de 1993, C-508 de 1996 y C-958 de 1999. En relación con el marco jurídico que constituyen la Constitución Política y la ley orgánica para la formación de la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha dicho que: " Entre los artículos que integran el Capítulo 3 del Título XII aplicable "en lo pertinente" a los procesos presupuéstales de los entes territoriales, merece especial mención el artículo 352. La expresión "Además de lo señalado en esta Constitución..." con la que se inicia el texto del artículo 352 no sólo evidencia la prelación de lo constitucional sobre lo orgánico presupuestal, sino que aclara cómo ambos órdenes actuarán de consuno; lo orgánico presupuestal (que es legal) sumado al núcleo constitucional de disposiciones sobre presupuesto." (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P.

Eduardo Cifuentes Muñoz. Acerca del análisis de exequibilidad de la Ley 38 de 1989). [39] Corte Constitucional, Sentencias C-510 de 1992, C-013 de 1993, C-133 de 1993, C-428 de 1997, C-608 de 1999, C-1111 de 2000.

En relación con la naturaleza de las leyes marco cuyo propósito consiste en encuadrar al ejecutivo dentro de los objetivos y criterios que le señala el legislador, la Corte ha dicho:

“En esta oportunidad la Corte se referirá exclusivamente a las cuadro o marco (...) tienen como características principales, que las diferencian de las demás, el que deben versar sobre temas específicos, como son los señalados taxativamente en los literales a), b), c), d), e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, y el que su finalidad es la de señalar, a través de normas generales, los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, cuando proceda a desarrollar y aplicar dichas normas, sin que le esté permitido exceder o desbordar los parámetros trazados, de modo general por el legislador.” (Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Se trataba del análisis de exequibilidad del articulo 19 de la Ley 4 de 1992 que trata sobre el régimen salarial y el sistema prestacional de los empleados públicos).

Dentro del mismo orden de ideas añadió la Corte : « A este efecto, es preciso recordar que la expedición de las leyes marco implica una asignación específica por parte del Constituyente al Congreso de la República y al Presidente de la misma, en virtud de la cual al primero corresponde el trazar las reglas o preceptos generales sobre las materias propias de esta especie de leyes, en tanto que al Presidente se le confía por la Carta la expedición de normas que, con sujeción al marco que determina el legislador se encarguen de regular, con amplitud la materia respectiva, técnica esta de carácter legislativo que de esta forma permite que siendo cambiantes las circunstancias que ofrece la realidad, se agilice y facilite la expedición de la normatividad correspondiente, sin que se corra el riesgo de una desactualización que pueda resultar riesgosa para alcanzar con eficacia y prontitud los fines a que se encuentra destinada. Es decir, que al legislador se le asigna por la Constitución la fijación de la filosofía y los criterios generales sobre un área o una actividad determinada, (...) al paso que la concreción y modificación oportuna de las normas que desarrollen esas reglas generales, será función propia del ejecutivo nacional.” (Corte Constitucional, Sentencia C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Se trataba del análisis de exequibilidad de algunos artículos de la Ley 488 de 1998 y los Decretos 1071, 1072 y 1073 de 1999).

[40] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-171 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-183 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C-327 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En relación con el principio de igualdad entendido no como la identidad absoluta entre dos o más personas, la Corte Constitucional ha señalado que:

“...Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática. (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se trataba del análisis de exequibilidad parcial del articulo 6 del Decreto 119 de 1991).

En otra sentencia en que también se analizó la igualdad como concepto relacional y no matemático, esta Corporación manifestó que: (...) en materia del derecho a la igualdad y sus concretas implicaciones, ...este no se traduce en una igualdad mecánica y matemática sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto; y que la aplicación efectiva de la igualdad en una determinada circunstancia no puede ignorar o desconocer las exigencias propias de la diversidad de condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los sujetos. Sin que ello sea en manera alguna óbice para hacerlo objeto de tratamiento igualitario.” (Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz. Se trataba del análisis de la objeción de inconstitucionalidad formulada por la Presidencia de la República sobre los artículos 4º, 6º, 8º, 10º literales a), b) y d), 11 y 12 del proyecto de ley No. 47/97 Senado y 048/96 Cámara “por el cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero y se dictan otras disposiciones”).

En el mismo sentido ver las Sentencias T-442/92 T-432/92; T-441/92; T-567/92; C-013/93; C-021/93; T-307/93; T-510/93; T-564/93; T-100/94; T-166/94;

T-402/94; T-144/95; T-298/95; C-351/95; T-352/97; C-384/97; T-390/98; T-643/98. [41] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-221 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-020 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-083 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-665 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-1409 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández.

[42] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-122 de 1997, MMPP Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, C-315 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara. En especial ver la sentencia C-481 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero sobre el valor constitucional del control de la inflación así como sobre la coordinación de la política monetaria con la política macroeconómica general.

[43] Por ejemplo, en la C-053 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, al pronunciarse sobre un artículo de la Ley 331 de 1996 correspondiente al presupuesto para la vigencia fiscal de 1997 que regulaba los aumentos salariales de algunos trabajadores oficiales, el cual fue parcialmente declarado inexequible, la Corte dijo:

“Lo anterior implica que quienes son responsables de su programación, aprobación y ejecución, el gobierno y el legislador, paralelamente han de propender a la realización de dos objetivos fundamentales: de una parte mejorar las condiciones de trabajo y bienestar de los funcionarios a su servicio estableciendo salarios y prestaciones sociales justos y competitivos en el mercado, y de otra, disminuir el déficit que en el presupuesto ocasionan dichos gastos de funcionamiento, aspiraciones que en principio pueden parecer contradictorias, pero que en el contexto del Estado social de derecho han de encontrar un espacio propicio para su materialización simultánea”.

[44] Corte Constitucional, Sentencias C-540 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, C-579 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett. Ambas versan sobre la Ley 617 de 2000.

[45] Esta sentencia no desestima ni rechaza el precedente sentado en la C-1433 de 2000. Lo analiza circunscribiéndolo a una demanda específica contra una ley de presupuesto cuya vigencia ya expiró y que fue adoptada en un contexto diferente al actual (como se mostró en el apartado sobre la ausencia de cosa juzgada material). Al mismo tiempo, la C-1433 de 2000 se compara con otros precedentes para reiterar aquellas premisas que son consistentes con las líneas jurisprudenciales sobre los temas pertinentes (como se demostró en el presente apartado). No existe, entonces, lo que en un sistema de derecho común se denomina un overruling porque la ratio decidendi de dicho fallo es mantenida en la presente sentencia y la decisión adoptada por la C-1433 de 2000 no es abolida.

[46] Cfr. Alvaro Rodríguez Bereijo, “El presupuesto del Estado” Editorial Técnos, Madrid 1970, pg. 64. Esta es una referencia puramente ilustrativa del escenario de discusión acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto en culturas jurídicas de derecho legislado como la colombiana. Se acude a un texto básico que se encarga, precisamente, de presentar una visión panorámica sobre la materia.

[47] Ibid. pg. 100. [48] Ibid. pg. 67. [49] Por ejemplo, ver la C-053 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz. [50] En múltiples ocasiones, la Corte Constitucional ha hecho referencia a la ley anual de presupuesto identificándola como “una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley”. Se trata de un concepto reiterado en múltiples ocasiones que fue inicialmente formulado en la sentencia C-685 de 1996 (M.P Alejandro Martínez Caballero).

[51] En igual sentido ver los artículos 47 a 63 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). [52] Cfr., por ejemplo, las sentencias C-423 de 1995, C-546 de 1994, C-629 de 1996, C-220 de 1997, C-053 de 1998 y C-562 de 1998.

[53] No se pierda de vista que buena parte de la evolución que se dio en Europa desde la edad media hacia la consolidación de la idea de Estado, en los términos acuñados por la modernidad, se relaciona de manera esencial con el

desarrollo de la esfera de la Hacienda Pública “y la evolución de los poderes del Parlamento sobre la política en general”. La idea central detrás de esta manera de organizar el poder público se relaciona con la necesidad de asegurar que la acción de los miembros de una sociedad (el Estado o los mismos particulares) cuente con los recursos económicos necesarios para llevarla a cabo y tales recursos sean debidamente protegidos. Se trata, entre otros, de reconocer la utilidad y necesidad de que el parlamento proteja los recursos dinerarios destinados a financiar la actividad pública y así limite la capacidad de acción del Ejecutivo (“ the power of the purse” del parlamento es la elocuente expresión empleada en el derecho inglés para referir este principio).

Al respecto, pueden consultarse: David Coombs, “El Poder Financiero del Parlamento”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1981, pgs. 281 y ss., y “ Parliaments of the World” (Edición preparada por Valentine Herman) The Macmillan Press Ltd. East Kilbride (Escocia) 1976, pgs. 731 y ss., por tan sólo citar dos textos clásicos dentro de la literatura comparada, que dan cuenta del proceso histórico ya relatado y su importancia dentro de la formación de la idea moderna de democracia.

[54] Sobre la importancia del presupuesto como herramienta de la política macroeconómica para, entre otros, cumplir los fines sociales del Estado, la Corte ha dicho:

(... ) “El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. Su importancia va más allá de las actividades de fomento (...) En efecto, el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica.” (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P.

Eduardo Cifuentes Muñoz. Acerca del análisis de exequibilidad de la Ley 38 de 1989) [55] La jurisprudencia en la que la Corte Constitucional analiza las condiciones que la Constitución exige para la declaración de los estados de excepción por parte del Gobierno Nacional, es abundante. Resultan de especial interés: la Sentencia C-300 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (En esta sentencia la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del decreto en el que se declaraba la conmoción interior. Para la Corte fue determinante haber constatado que la razón por la que se declaraba la conmoción interior radicaba en una falla estructural del Estado respecto de la administración del sistema carcelario, problema cuya atención no requería de facultades especiales); la Sentencia C-027 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del decreto en el que se declaraba la conmoción interior como resultado de la ola de violencia que estaba afectado al país. La Corte analizó las pruebas entregadas por el Gobierno Nacional con el fin de demostrar que efectivamente la situación exigía de un tratamiento excepcional, y consideró que en efecto así lo demostraban tales pruebas); la Sentencia C-122 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de un decreto en el que se declaraba la emergencia. La Corte encontró que los hechos sobre los que se fundaba dicha determinación no eran sobrevinientes, de manera que no daban lugar, de acuerdo con la Constitución, a la adopción de la medida).

[56] La jurisprudencia en la que la Corte Constitucional estudia el cumplimiento de las formalidades jurídicas de las leyes es abundante. Por ejemplo, en las sentencias C-089 de 1994; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-371 de 2000; M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte analizó el proceso legislativo que siguieron el proyecto de ley estatutaria Nº 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones" y el proyecto de ley estatutaria N°62/98 Senado y 158/98 Cámara, "por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", respectivamente. En la Sentencia C-562 de 1997; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte analizó la exequibilidad de la Ley 365 de 1997 únicamente respecto de los vicios de

forma en los que, según el demandante, se había incurrido en su expedición. En esa oportunidad esta Corporación indico: "Como quiera que la acusación contra la ley se refiere a vicios en el proceso de su formación, es pertinente que la Corte Constitucional entre a verificar el trámite mediante el cual fue discutida y aprobada la ley de la referencia, de conformidad con los documentos remitidos por el Congreso de la República, los cuales obran en el expediente". En la Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte analizó, entre otros, el cargo según el cual la Ley 617 de 2000 era inconstitucional por no haberse iniciado su discusión en la comisión correspondiente. Luego de observar los hechos y de contrastarlos con el texto de la Carta Política, esta Corporación encontró que el cargo carecía de fundamento.

[57] Así, por ejemplo, en la Sentencia C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de varios aspectos centrales de las normas relativas a la financiación de vivienda. No obstante, a pesar de que dicha sentencia fue proferida el 16 de septiembre de 1999, la Corte indicó que "Los efectos de esta Sentencia, en relación con la inejecución de las normas declaradas inconstitucionales, se difieren hasta el 20 de junio del año 2000, pero sin perjuicio de que, en forma inmediata, se de estricto, completo e inmediato cumplimiento a lo ordenado por esta Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, sobre la fijación y liquidación de los factores que inciden en el cálculo y cobro de las unidades de poder adquisitivo constante UPAC, tal como lo dispone su parte motiva, que es inseparable de la resolutiva y, por tanto obligatoria". De igual manera, en la Sentencia C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, por la que se declaró la inexequibilidad de la Ley 619 de 2000, la Corte indicó que "los efectos de la anterior declaración de INEXEQUIBILIDAD quedan diferidos hasta el 20 de junio de 2002, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que subrogue la Ley 619 de 2000". En ambas oportunidades, la Corte ha justificado su decisión en la necesidad de no crear lagunas jurídicas que generen consecuencias indeseadas.

[58] En efecto, así lo puntualizó la Corte Constitucional en la Sentencia C-815 de 1999 en la que analizó la constitucionalidad de los parámetros que señala el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y que debe aplicar el Gobierno Nacional para la fijación del salario mínimo, cuando ello no haya sido posible por la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, creada por el artículo 56 de la Carta Política. La Corte indicó que para la fijación del salario mínimo por parte del Gobierno, cuando tal sea el caso, se debe atender, por ejemplo, a la meta de inflación del siguiente año, la productividad, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor.

[59] Artículo 187 — La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

[60] Corte Constitucional, C-521 de 1995, MP Antonio Barrera Carbonell, C-081 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, T-506 de 1998 MP Antonio Barrera Carbonell; Artículo 1º del Convenio No. 95 de la OIT relativo a la protección del salario, ratificado por la Ley 54 de 1962.

[61] Por ejemplo, del principio de igualdad se hubiera podido deducir un promedio diferente a partir de la realidad económica. Así, se hubiera podido dividir el PIB por la población económicamente activa o por la fuerza real de trabajo para calcular un promedio que reflejara la situación de todos los colombianos. El resultado no hubiera sido un salario promedio sino un ingreso promedio. Este sería cercano al millón de pesos mensuales.

[62] Sobre el juicio de razonabilidad y su evolución en la jurisprudencia de la Corte puede verse la sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[63] La intensidad del juicio de constitucionalidad debe ser estricta a pesar de que la norma demandada es de contenido económico porque lo que está en juego no es una medida con alcances económicos generales o exclusivos sino una norma cuestionada por su incidencia directa en el goce efectivo de derechos constitucionales. Otra sería la situación si la demanda versara sobre la inadecuación del presupuesto para reactivar la economía y así estimular la generación de empleo, por ejemplo, cargo de naturaleza primordialmente económica.

[64] Entre otras ver las siguientes disposiciones: Artículo 2 — Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (…) || Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares . Artículo 44 — Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (…) || La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. (…) Artículo 45 — El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

|| El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. Artículo 47 — El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran. Artículo 48 — La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. (…) Artículo 334 — La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste 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 y la preservación de un ambiente sano.

|| El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad de las regiones.

[65] Capítulo 3, del Título XII de la Constitución Política. [66] Ley 4 de 1992, Artículo 4.- Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2° 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 1° 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 . (se subrayan las expresiones declaradas inexequibles en la C-710 de 1999).

[67] Cfr. Sentencia SU-1052 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Gálvis. [68] Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa; C-1403 de 2000, MP José Gregorio Hernández Galindo.

[69] Corte Constitucional, Sentencias C-251 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-568 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz), SU- 624 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-1489 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-1165 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

[70] Corte Constitucional, Sentencias SU-111 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-225 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-480 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-1489 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero). En este sentido, el derecho constitucional colombiano ha reconocido la exigibilidad en casos concretos de los

derechos sociales, económicos y culturales, así como de algunos derechos colectivos. Esto representa un avance frente a los tratados internacionales que al clasificarlos como derechos de desarrollo progresivo, limitan su exigibilidad en casos concretos.

[71] Esto no tiene que ver con la naturaleza fundamental de los derechos. Así, el derecho a la seguridad e integridad personal en Colombia, que es un derecho fundamental, exige una capacidad real policiva y judicial que no se cumple en varios lugares y circunstancias. El goce efectivo de este derecho requiere gasto público, así su contenido no sea socioeconómico como puede serlo el derecho a la vivienda digna. El derecho a la integridad y a la seguridad cuando compromete la vida puede requerir acciones positivas de las autoridades judicialmente exigibles, como ha sucedido en varias oportunidades. En el caso de un activista de la Unión Patriótica hostigado la Corte ordenó su protección física por las autoridades (ver Sentencia T-439 de 1992). En el caso de una auxiliar de enfermería amenazada la Corte ordenó su traslado a otra zona de tal manera que para proteger el derecho a la vida no le basta al Estado abstenerse de violarlo sino que debe adoptar acciones positivas para garantizarlo en ciertas circunstancias específicas. Sentencia T-981 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.