COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/1433/00

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/1433/00
Expediente	—
Fecha	2000-10-23
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Ley Marco De Regimen Salarial Y Prestacional
- Deberes Del Estado En Materia Salarial
- Presidente De La Republica
- Deberes Del Estado
- Igualdad De Trabajadores En Materia Salarial
- Derecho Al Trabajo En Condiciones Dignas Y Justas

Resumen del caso (según la propia sentencia)

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 del artículo 4º de la ley 4ª de 1992. Segundo . En los términos de la parte motiva, declarar la EXEQUIBILIDAD del mencionado artículo, salvo en cuanto se omitió el mencionado deber jurídico, en lo…

Texto completo

C-1433-00 Sentencia C-1433/00 Sentencia C-1433/00 LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL - Incremento anual SALARIO MINIMO -Reajuste SALARIO -Actualización SALARIO -Actualización no constituye incremento El ajuste del salario no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste por inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y, especialmente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

SALARIO -Deuda de valor SALARIO -Pérdida de poder adquisitivo DEBERES DEL ESTADO EN MATERIA SALARIAL -Conservación e incremento emanan de la Constitución De las normas de la Constitución surge el deber constitucional del Estado de conservar no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia.

LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL -Conservación e incremento PRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Función de obedecer y velar por el cumplimiento de la ley LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL -Deber jurídico de incremento anual DEBERES DEL ESTADO -Emanación de la Constitución IGUALDAD DE TRABAJADORES EN MATERIA SALARIAL -Conservación e incremento DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS -Ajuste salarial /REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL -Ajuste DEBERES CONSTITUCIONALES -Conservación e incremento salarial DEBERES JURIDICOS -Incumplimiento /DEBERES JURIDICOS -Omisión DEBERES CONSTITUCIONALES -Incumplimiento /DEBERES CONSTITUCIONALES -Omisión Referencia:

expedientes D-2780 y D-2804 Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra la Ley 547 de 1999. Actores: Rosalba Inés Jaramillo Murillo y Orlando Muñoz Neira.

Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil (2000). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos establecidos por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA I.

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

- La Sala Plena, en decisión del 26 de enero de 2000, dispuso la acumulación de las dos demandas para ser decididas en una sola sentencia. - El Magistrado Sustanciador, en auto del 12 de febrero de 2000, rechazó las demandas por considerar que la Corte carece de competencia para pronunciarse en relación con sus pretensiones, toda vez que el cargo esencial contenido en aquéllas consiste en haber incurrido el legislador, al expedir la ley acusada, en una omisión absoluta que se origina en la falta de apropiación de recursos para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos.

- Con ocasión de la súplica interpuesta oportunamente por los actores la Sala Plena, en auto del 8 de marzo de este año, revocó el auto que rechazó las demandas y, en su lugar, dispuso su admisión.

- Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de las demandas en referencia.

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

III. LAS DEMANDAS. Se resumen, en forma separada, los argumentos expuestos en cada una de las demandas acumuladas para sustentar la pretensión de la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, así:

Expediente D-2780. La demandante solicita la declaración de inexequibilidad de la Ley 547/99, sin precisar disposición alguna, “en cuanto no contempla las apropiaciones necesarias para cubrir”, durante el año 2000, “la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos”, por considerar que aquélla desconoce el preámbulo y los artículos 1, 2, 22, 25, 53, 54, 85, 334, 366 y 373 de la Constitución Política.

Para la demandante, desde la misma exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del 2000, se vislumbra la intención del ejecutivo de desconocer la responsabilidad constitucional de llevar a cabo el ajuste de

los salarios de los trabajadores en la cuantía indispensable para compensar la pérdida de poder adquisitivo del dinero, ya que en el escrito respectivo consigna las razones que lo llevaron a limitar la indexación del 9% para un grupo limitado de servidores, que son aquéllos que devenguen menos de 2 salarios mínimos legales mensuales.

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

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

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

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

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

- Se quebrante el artículo 25 superior, porque la retribución disminuida del trabajador, afecta sin duda el derecho de los servidores a un trabajo en condiciones dignas y justas, y el artículo 54 ibídem, en cuanto dicha situación incide en la posibilidad de éstos para satisfacer sus necesidades vitales y con ello les limita o impide su acceso a una mejor formación profesional o técnica.

- También se desconoce el deber que le asigna al Estado el artículo 373 superior de intervenir en la economía, por intermedio del Banco de la República, para conseguir el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, del cual lo descarga efectivamente la ley acusada.

Expediente D-2804. El ciudadano Orlando Muñoz Neira, si bien fundamenta su demanda en el hecho de que la Ley 547/99 "...no incrementa los salarios de los servidores públicos del Estado del nivel nacional cuando quiera que ellos devenguen mas de dos salarios mínimos legales mensuales, a excepción de los altos funcionarios del Estado", precisa que la acusación se contrae a la segunda parte del artículo 2º, donde se apropian los recursos para atender los gastos de la Nación durante la vigencia fiscal de 2000.

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

- Se desconoce el derecho a la igualdad, porque el Congreso accedió a la propuesta del Gobierno de no aumentar las asignaciones de todos los servidores públicos, sino la de los altos funcionarios del Estado.

- Se vulnera el derecho constitucional a una remuneración justa y el derecho al trabajo, pues la inflación es una realidad notoria y el legislador deja pasar un año, sin realizar el ajuste respectivo, en proporción al ingreso de sus trabajadores.

- Como consecuencia de lo anterior, se violan los derechos constitucionales de los trabajadores a una vivienda digna, a la educación y a lograr la dignidad familiar.

- Se quebranta el derecho a la honra, porque al no aumentarse los gastos de funcionamiento, de modo que el Estado realice el ajuste de los salarios, por razón de la inflación, el Gobierno y el Congreso están suponiendo que la burocracia estatal es un parásito que debe ser eliminado.

IV. INTERVENCIONES. 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mediante apoderado, el Ministerio solicitó a la Corte declararse inhibida para decidir sobre los cargos formulados en las demandas que dieron origen al presente proceso.

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

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

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

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

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

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

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

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

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION. El Procurador al emitir su concepto principia por advertir sobre la necesidad de que se integre la unidad normativa con el artículo 2 de la Ley 4ª de 1992, ya que según él, esta norma establece los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, lo cual guarda intima relación con el tema que se debate. De acuerdo con la norma mencionada, el ejecutivo debe aumentar el salario de los servidores públicos al menos cada año.

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

Según el criterio de la Procuraduría la Corte no debe inhibirse para decidir de fondo, porque efectivamente la acusación se promueve contra una ley, lo cual, en los términos del artículo 241-5 C.P. delimita la competencia de la Corte. Nada impide, por consiguiente, que haya un pronunciamiento de fondo sobre las acusaciones que han presentado los actores contra dicha ley.

En relación con el reparo que se hace por un interviniente, en el sentido de que una de las demandas sólo acusa el artículo 2 de la Ley 547/99, en donde apenas se alude a un guarismo carente de sentido, por lo que la Corte debe declararse inhibida, debe darse por entendido que la acusación no se dirige exclusivamente contra el valor allí consignado, como referido a los gastos totales de la Nación, sino en cuanto que en él, no se reflejan o incorporan los recursos suficientes para incrementar las asignaciones de todos los servidores públicos.

- Sobre los cargos específicos, el Procurador considera que militan razones de peso para sostener que la ley acusada "...resulta imperfecta en tanto y en cuanto al pretender desarrollar un deber impuesto por la Constitución, desfavoreció sin justificación objetiva a un sector de los trabajadores estatales, conculcándoles sus derechos a la igualdad".

Lo anterior es corroborable con la exposición de motivos que acompañó al proyecto de ley de presupuesto de la presente vigencia, donde el ejecutivo señala que en la propuesta de gastos de funcionamiento sólo se autoricen recursos para atender un incremento salarial del 9%, para aquellos servidores que reciben asignaciones equivalentes a menos de 2 salarios mínimos legales mensuales.

Además, con posterioridad a la ley acusada, el Gobierno dictó el decreto 182 de 2000, en el que fijó las escalas de asignación básica de los empleados y funcionarios públicos del orden nacional, y dispuso expresamente que a partir del 1 de enero se reajustaban las asignaciones de los servidores "... que a 31 de diciembre de 1999 devengaban hasta $240.515, el 9.23%, y para quienes devengaban a la misma fecha mas de $240.515 y hasta $472.920, el 9%".

- Con todo, debe dejarse en claro que la omisión legislativa no puede predicarse de toda la ley 547, sino sólo del presupuesto de gastos que está contenido en el artículo 2 de dicho ordenamiento legal, donde aparecen relacionadas las autorizaciones de gasto para las instituciones y órganos del poder público.

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

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

El manejo de la inflación es un deber que la Constitución impone al Estado a través del Banco de la República, según lo señala el artículo 373 de la Constitución, al punto que sus efectos sobre las pensiones debe ser controlado permitiendo que éstas se reajusten periódicamente, según lo establecen los artículos 48 y 53 superiores. No sería lógico que a los pensionados -trabajadores cesantes- se les reajuste periódicamente su pensión, al paso que a los trabajadores activos no se les pueda incrementar sus asignaciones para protegerlos de los efectos adversos de la inflación.

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

"De otra parte -agrega- el reajuste periódico de las asignaciones de todos los servidores públicos pertenecen a los denominados "derechos sociales de los trabajadores", que deben ser garantizados por el Estado en todo tiempo de modo que no pueden ser desmejorados o vulnerados por el Estado aun en tiempo de anormalidad institucional".

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

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

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

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

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

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

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. El Problema jurídico planteado. De acuerdo con los términos de las referidas demandas, las intervenciones registradas y el concepto del Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte determinar lo siguiente:

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

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

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

“5. La realidad presupuestal para el año 2000”. “En consecuencia, ante la falta de espacio para financiar mediante endeudamiento adicional el presupuesto previsto inicialmente, se ha decidido que este proyecto de ley se ciña a las disponibilidades reales con que se cuenta. Para lograrlo se han realizado diversos ajustes de forma que se pueda tener un presupuesto que, además de financiable, contribuya a alcanzar las metas financieras que se ha propuesto el Gobierno. Con este fin, la formulación del proyecto que se presenta a consideración del Congreso se ha hecho atendiendo algunos de los criterios que se mencionan a continuación”.

“Salarios”. “En primer lugar, la formulación del proyecto de presupuesto para el año 2000 prevé un incremento salarial del 9% para aquéllos servidores del Estado que devengan menos de dos salarios mínimos mensuales y ningún aumento, para aquéllos que reciben dos o más salarios. En el caso de los sectores de defensa, policía y maestros, se ha previsto el efecto de los ascensos: 3 puntos en defensa y policía y 9 puntos en maestros. También se ha limitado al máximo el monto de las apropiaciones destinadas a financiar las denominadas plantas paralelas”.

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

En la ley de apropiaciones sólo pueden incluirse partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a ley anterior, o a gastos propuestos por el Gobierno “para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público”, o al servicio de la deuda o destinados a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

2.4. Es función que corresponde al Congreso, a través de la ley general, marco o cuadro (art. 150-19-e), la de señalar los objetivos y criterios básicos que debe observar el Gobierno para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

En cumplimiento del referido precepto el Congreso expidió la ley 4 de 1992, que contiene los objetivos y criterios conforme a los cuales el Gobierno debe determinar el régimen salarial y prestacional de los aludidos servidores públicos. Es asi como dicha ley, en el artículo 1º, establece lo siguiente:

“El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;

c) Los miembros del Congreso Nacional, y d) Los miembros de la Fuerza Pública”. Y en los artículos 2º y 4º, en su orden, se determinan los objetivos y criterios que han de ser tenidos en cuenta para la fijación de dicho régimen, entre otros, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado y la prohibición de “desmejorar sus salarios y prestaciones sociales”, así como la obligación perentoria del Gobierno de modificar anualmente el sistema salarial de éstos.

Expresamente el art. 4º, luego de la declaración de inexequibilidad [1] de las expresiones “dentro de los primeros diez días del mes de enero”, integrante de su primer inciso y de su inciso tercero, en lo pertinente, dispone:

“Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º el Gobierno Nacional, ...cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1, literales a), b) y d), aumentando sus remuneraciones ”. (Subraya la Corte).

En la sentencia C-710/99 la Corte fundamentó la declaración de inexequibilidad de los mencionados segmentos normativos del art. 4º de la ley 4ª de 1992, en los siguientes argumentos:

“A juicio de la Corte, que se estipule en la ley marco, a manera de directriz y regla vinculante, que, como mínimo, cada año se producirá al menos un aumento general de salarios para los empleados en mención, es algo que encaja perfectamente dentro del cometido y papel atribuidos por la Constitución y la jurisprudencia al Congreso Nacional en estas materias. Es decir, el Congreso no vulnera la aludida distribución de competencias, sino que, por el contrario, responde a ella cabalmente, cuando señala un tiempo máximo de vigencia de cada régimen salarial, que debe ir en aumento, al menos año por año, con el fin de resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria”.

“Pero, en cambio, cuando la norma legal escapa a su naturaleza propia -la de orientación general- y constriñe la autonomía administrativa del Gobierno, obligándolo a efectuar los aumentos únicamente dentro de los primeros diez días de enero, e impidiéndole establecer nuevas modificaciones del sistema salarial en épocas diferentes, como podría ocurrir que las necesidades y conveniencias lo hicieran aconsejable, el Congreso invade el campo específico de acción encomendado por la Constitución de manera exclusiva al Presidente de la República y, por tanto, viola el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución, y se inmiscuye, por medio de ley, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (art. 136, numeral 2, C.P.)”.

“En tal sentido, la 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”.

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

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

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

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

2.5. En la sentencia C-815/99 [2] la Corte al declarar la exequibilidad condicionada del art. 8 de la ley 278/96, que regula lo relativo a la fijación del salario mínimo, y que es aplicable también al presente caso, dijo lo siguiente:

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

“Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira.

Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución”.

(Subraya la Corte). 2.6. La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte [3] y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo.

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

Estima la Corte que el ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste por inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y, especialmente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

Sobre la temática tratada se ha pronunciado reiteradamente la Corte en diferentes sentencias. En efecto, en la sentencia T-102 de 1995 [4] 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”.

Posteriormente, en sentencia T-276/97 [5] expresó: “En lo que hace a la remuneración y a su periódico reajuste, se trata de dos elementos que conforman, desde el punto de vista constitucional, derechos inalienables de todo trabajador, que correlativamente implican obligaciones ineludibles de los empleadores. Estos no asumen una conducta legítima dentro de la relación laboral cuando pretenden escamotear tales derechos mediante procedimientos destinados a crear situaciones aparentemente ajustadas a la ley pero en realidad violatorias de ella,...".

(...) “La posición del empresario en este sentido no puede ser aceptada por la Corte, frente a los derechos constitucionales alegados, por cuanto si bien es cierto en el nivel mínimo se cumple la obligación legal incrementando el salario en la proporción anual plasmada en el respectivo decreto, ello no quiere decir que las demás escalas salariales puedan permanecer indefinidamente congeladas, según la voluntad del patrono, ya 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”.

“En otros términos, ningún patrono público ni privado tiene autorización constitucional para establecer que sólo hará incrementos salariales en el nivel mínimo y que dejará de hacerlos indefinidamente en los distintos períodos anuales cuando se trata de trabajadores que devengan más del salario mínimo”.

“En realidad, en una economía inflacionaria, la progresiva pérdida del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminución real en los ingresos de los trabajadores en la medida en que, año por año, permanezcan inmodificados sus salarios. Cada período que transcurre sin aumento implica una disminución real de la remuneración y, por tanto, un enriquecimiento sin causa de parte del patrono, quien recibe a cambio la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando cada vez menos”.

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

El deber de preservar el valor de los salarios y de hacer los reajustes periódicos para satisfacer las necesidades vitales del trabajador, se deduce también del art. 187 de la Constitución. En efecto, si la asignación de los miembros del Congreso se debe ajustar cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, es porque el Constituyente consideró que los fenómenos económicos y particularmente la inflación afectan la estabilidad de los ingresos laborales y que resultaba necesario preservar el poder adquisitivo de éstos, para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas.

2.8. La obligación que, tanto para el Gobierno como para el Congreso, establece la Constitución de aumentar periódicamente los salarios de los servidores públicos indudablemente tiene una concreción en la ley 4ª de 1992, específicamente en los arts. 1º, 2º y 4º. En efecto, la normativa constitucional se hace realidad cuando el Congreso al expedir dicha ley le impone al Gobierno la obligación de aumentar anualmente el valor de los referidos salarios; obligación que adquiere una relevancia constitucional, en la medida en que según el art. 189-10, es función del Presidente de la República obedecer la ley y velar por su estricto cumplimiento.

Subraya la Corte. Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4ª de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente el salario de los servidores públicos.

No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4ª de 1992, pues el referido deber emana directamente de la Constitución y se desarrolla y operativiza en aquéllas. Dicho de otra manera, las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil.

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.

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

2.10. Según la Constitución la política económica es responsabilidad del Gobierno, y en su diseño y formulación igualmente están comprometidos el Legislador y el Banco de la República, dentro del ámbito de sus competencias.

Desde luego dicha política debe considerar las limitaciones que imponen las circunstancias económicas y fiscales del país; pero sin dejar de considerar esos factores que condicionan el gasto público, debe tenerse de presente que ni el Gobierno, ni el Congreso, gozan de una facultad discrecional absoluta para definir ad libitum el incremento salarial anual de los servidores públicos, porque median disposiciones constitucionales que limitan su actuación y le imponen unos criterios que son de rigurosa observancia, como son, entre otros, el reconocimiento del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, de una remuneración mínima, vital y móvil y de su necesario ajuste por inflación y el tratamiento equitativo, sin ningún tipo de discriminación.

No es argumento suficiente para desconocer el ajuste del salario a los servidores públicos la situación fiscal del país, pues ésta requiere de un manejo ajustado a los ordenamientos constitucionales y de éstos surge, con claridad meridiana, el deber constitucional para el Gobierno de conservar el valor real del salario, haciendo como lo determine la ley, los ajustes periódicos por inflación, así como los incrementos adicionales que se justifiquen, atendiendo los diferentes factores de orden político, social y económico.

2.11. Tanto el Gobierno al presentar el proyecto del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2000, como el Congreso al aprobarlo, mediante la ley acusada, violaron la Constitución, debido a que desconocieron el deber jurídico constitucional y legal de incrementar los salarios de todos los servidores públicos, a partir del 1 de enero de dicho año.

Establecido el incumplimiento de dicho deber, con el fin de asegurar el imperio de la supremacía y de la integridad de la Constitución, la Corte se pronunciará de la siguiente manera:

- Declarará 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 del artículo 4º de la ley 4ª de 1992. En consecuencia, declarará 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.

- Ordenará 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 los siguientes parámetros que aparecen señalados en pronunciamientos de la Corte Constitucional que han hecho tránsito a cosa juzgada, según las consideraciones precedentes, así:

- El último aumento salarial a todos los servidores públicos ocurrió y se hizo efectivo entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1999. Por esta razón, al tenor de lo dispuesto en el artículo 4º de la ley 4ª de 1992 y en las sentencias C-710/99 y C-815/99, y con el fin de garantizar la igualdad frente a los servidores a quienes se les aumentó el salario, a partir del 1 de enero de 2000, los incrementos salariales que se decreten con el fin de cumplir con el deber omitido, necesariamente deben hacerse en la misma forma, esto es, desde la misma fecha.

- Así mismo, con arreglo a la jurisprudencia contenida en la sentencia C-815/99, los aumentos salariales deben corresponder, por lo menos al monto de la inflación del año anterior, porque sólo de esta manera se cumple a cabalidad con los mandatos constitucionales que exigen conservar el poder real de los salarios de los trabajadores.

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

VII. DECISION. 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 :

Primero . 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 del artículo 4º de la ley 4ª de 1992.

Segundo . 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.

Tercero . 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.

Cuarto . Ordenar que se comunique la presente decisión, además, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Notifíquese, cópiese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada MARTHA

VICTORIA SACHICA MENDEZ Magistrada ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General Auto 125/00 Referencia:

expedientes D-2780 y 2804 Corrección de la Sentencia C-1433/2000. Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL Bogotá D.C., noviembre dos (2) de dos mil (2000).

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

Que es necesario precisar la fecha de la ley acusada para evitar cualquier confusión. RESUELVE: Aclarar la sentencia C-1433/2000, en el sentido de que el año de expedición de la ley demandada que aparece tanto en la parte motiva como en el ordinal primero de la parte resolutiva, corresponde a 1999.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. FABIO MORON DIAZ Presidente ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado JAIRO CHARRY RIVAS Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Magistrada ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (E) Salvamento de voto a la Sentencia C-1433/00 SALARIO MOVIL -Indeterminación (Salvamento de voto) INFLACION -Control (Salvamento de voto) INFLACION -Congelación de salarios (Salvamento de voto) LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Iniciativa privilegiada del Ejecutivo en proyecto (Salvamento de voto) LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL -Constitucionalización (Salvamento de voto) Referencia:

expedientes D-2780 y D2804 Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra la Ley 547 de 1999. Demandantes: Rosalba Inés Jaramillo Murillo y Orlando Muñoz Neira Magistrado ponente:

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

1. La decisión de la cual me aparto, parte del supuesto según el cual de la Constitución Política se desprende una regla que impone tanto al Gobierno como al Congreso aumentar anualmente el salario de los servidores públicos en la misma proporción en la cual haya aumentado el índice de inflación, a fin de mantenerlo actualizado y contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo. De esta manera, el Gobierno tiene que incluir la partida correspondiente en el proyecto de ley de presupuesto que presenta anualmente al Congreso, y éste debe aprobarla en los anteriores términos.

En sustento de la anterior conclusión, la mayoría consideró que la interpretación de la palabra “movil”, referida al salario, y contenida en el artículo 53 de la Carta, imponía este aumento anual en la proporción indicada, es decir en la misma proporción en que crezca el índice de inflación. Adicionalmente, consideró que la declaratoria de exequibilidad del artículo 4° de la Ley 4a de 1992 [6] , norma que ordena al Gobierno modificar anualmente el sistema salarial correspondiente a los servidores públicos, corroboraba la conclusión anterior.

A juicio de la suscrita, la referida conclusión no puede extraerse de la Constitución. En efecto, señalar que al Congreso y al Gobierno se impone tal aumento anual, equivale a deducir del texto superior una sub-regla que el constituyente no consagró, y que una interpretación armónica de la Constitución lleva a desechar.

2. Para empezar, la movilidad del salario que menciona el artículo 53 superior, es un concepto que no puede ser interpretado únicamente en el sentido aludido, es decir en el de imponer anualmente un aumento salarial equivalente al aumento en el índice de precios. El salario móvil, como una de las garantías fundamentales que componen el derecho al

trabajo, es, por su misma formulación normativa, un concepto jurídico indeterminado. Esta indeterminación surge como consecuencia de que la movilidad salarial admite diversas interpretaciones, toda ellas acordes con la Constitución. Para dilucidarlas es necesario relacionar dicho concepto con el principio de equivalencia entre el trabajo realizado y la remuneración recibida en contraprestación, el cual la jurisprudencia ha formulado como "a trabajo igual, salario igual".

Interpretando aquel concepto a la luz de este principio se pueden formular dos corolarios, cuya relevancia depende de las circunstancias frente a las cuales sea aplicable el concepto: El primer corolario es que, en una economía inflacionaria, la pérdida de capacidad adquisitiva del salario no puede afectar de manera irrazonable el derecho a la subsistencia mínima del trabajador. El segundo corolario es que si la calidad y cantidad de trabajo realizado por una persona aumentan, ésta tiene derecho a un aumento de su remuneración, proporcional al incremento del trabajo.

Respecto del primero de los corolarios antes enunciados, es necesario hacer varias observaciones: En primer lugar, sin dejar de afirmar su carácter normativo, este concepto, en circunstancias de inflación negativa, o de inflación neutra, no da lugar a un aumento automático de los salarios. Ello se debe a que la movilidad salarial tiene, en este aspecto, un carácter instrumental, es decir, es una función que, dada la circunstancia particular de una economía inflacionaria, permite que el salario del trabajador conserve su capacidad adquisitiva. Es ésta, -la conservación de la capacidad adquisitiva- y no la movilidad en sí misma, la finalidad perseguida por el constituyente. Si ello es así, no se puede afirmar que del concepto jurídico de movilidad salarial se deduce una sub-regla constitucional según la cual los trabajadores, y en particular los de la Administración nacional, tienen derecho a un aumento anual de su salario.

Por otra parte, la formulación de dicha sub-regla en ciertas circunstancias puede resultar contraproducente, y terminar impidiendo precisamente el fin perseguido por el constituyente, que es el de la conservación de la capacidad adquisitiva del salario de los trabajadores. Ello es así, por la siguiente razón.

Macroeconómicamente, el aumento del salario a un grupo significativo de trabajadores, como lo es el de la Administración central, puede llegar a tener un impacto nocivo sobre la inflación. La inflación es una medición de la variación de los precios en la economía, que toma como muestra los productos que conforman una canasta determinada. Dicho aumento de precios puede ser consecuencia de que determinado agente mande señales equivocadas al mercado, haciendo creer a quienes ofrecen los productos de la canasta, que la demanda sobre los mismos ha aumentado, llevándolos a presumir que la capacidad adquisitiva de las personas ha aumentado, sin que ello sea en realidad así.

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

De otro lado, cabe anotar que la inflación no sólo afecta a los trabajadores de la Administración central. Afecta a toda la sociedad en su conjunto. En particular, y con mayor gravedad, a las personas de menores ingresos. Por lo tanto, el control de ese fenómeno constituye un interés general del Estado.

Por ello, el concepto de movilidad salarial debe verse no sólo desde la óptica inmediatista, que tenga como objetivo remediar de manera ad-hoc las consecuencias de la inflación para un determinado sector de la población. El análisis de constitucionalidad debe ser lo suficientemente amplio como para permitir al Estado corregir y prevenir la inflación de

manera permanente y extender a toda la sociedad los beneficios de una economía estable y también las cargas de alcanzar dicha meta. Por lo tanto, dada la complejidad del problema, el análisis de la norma demandada debe hacerse contrastándola con el conjunto de normas que componen el sistema constitucional y no sólo a partir de las normas y reglas que hasta el momento se han referido al concepto de movilidad contenido en el artículo 53. En tal medida, es relevante incluir dentro del análisis al artículo 334 de la Constitución, que establece que " La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, (…) para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (…) ." Es entonces necesario concluir que el control de la inflación es un fin legítimo y una función que le corresponde ejercer, entre otras, al Estado, a través de la ley. Para evitar la prolongación del fenómeno inflacionario, el Congreso utilizó como herramienta a su alcance, la congelación de los salarios de la Administración nacional, que están entre aquellos gastos sobre los que constitucionalmente tiene injerencia estableciendo la respectiva partida a través de la Ley Anual de Presupuesto. La medida resulta adecuada y responde a un interés general de rango constitucional. Adicionalmente, no es desproporcionada por cuanto la restricción de la capacidad adquisitiva del salario que se impuso a los servidores públicos no implica una afectación del núcleo esencial del derecho a la subsistencia en condiciones dignas.

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

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

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

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

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia. Fecha ut supra, CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada (e) Salvamento de voto a la Sentencia C-1433/00 OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Establecimiento directo por el Constituyente (Salvamento de voto) LEY MARCO DE REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL -Criterios de fijación (Salvamento de voto) INTERPRETACION SISTEMATICA -Criterios de fijación salarial (Salvamento de voto) PRINCIPIO DE IGUALDAD -Proyección y extensión diferente (Salvamento de voto) REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL PROPORCIONAL A LA CANTIDAD Y CALIDAD DE TRABAJO -Interpretación no integral (Salvamento de voto) PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD -Efecto de medidas respecto del conjunto de la sociedad (Salvamento de voto) JUICIO ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD -Ordenes específicas (Salvamento de voto) Referencia:

expedientes D- 2780 y D 2804 Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra la Ley 547 de 1999 Actores: Rosalba Inés Jaramillo Murillo y Orlando Muñoz Neira Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL Con la habitual consideración expreso a continuación las razones de mi desacuerdo con la sentencia de la referencia, en armonía con lo expuesto durante la discusión de la correspondiente ponencia.

En la parte resolutiva la providencia dispuso: “ PRIMERO. 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), asi como del artículo 4º de la ley 4ª de 1992.

SEGUNDO . 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 TERCERO.

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.

CUARTO . Ordenar que se comunique la presente decisión, además, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público”. 1. 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.

La decisión mayoritaria para arribar a la declaración contenida en el ordinal primero de la parte resolutiva se basa en el incumplimiento de un deber juridico, es decir en una conducta omisiva por parte del Gobierno al formular el proyecto de presupuesto anual y del Congreso al aprobarlo. El deber jurídico se hace descansar en lo dispuesto en los Artículos 53 y 150 - 19 e.- 189,-10 de la Constitución Política y en el Artículo 4° de la Ley 4ª de 1992.

Estas disposiciones prevén, de una parte, que el legislador debe adoptar el estatuto del trabajo, teniendo en cuenta como principios mínimos fundamentales, entre otros el de una “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo”, de otra, que al legislador compete fijar a través de leyes marco objetivos y criterios a los cuales se sujete el Gobierno para señalar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública.

Precisamente a través de la Ley 4ª de 1992 el legislador ejercitó esa función de fijar las pautas conforme a las cuales el Gobierno ejercerá la función de establecer los salarios y prestaciones de los servidores del Estado, en el nivel nacional de la administración.

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

Dentro de la concepción del control constitucional a cargo de los tribunales constitucionales, por principio estos deben ocuparse del juzgamiento de las normas adoptadas y no de las denominadas no normas , que evidencian conductas omisivas del legislador en el cumplimiento de su misión .

La Corte (siguiendo orientaciones doctrinarias generalmente acogidas) en jurisprudencia ya constante ha definido estas conductas omisivas, distinguiendo dos supuestos: Las omisiones absolutas (doctrinariamente denominadas omisiones del legislador) y las omisiones relativas (omisiones de ley). Sólo las segundas pueden dar lugar a declaratoria de inconstitucionalidad, en el entendimiento que ha hecho la jurisprudencia. Empero, en este último supuesto la Corte ha exigido siempre que el deber omitido en la formulación normativa por el legislador, esté establecido directamente por el constituyente. Quizá podría agregarse que ese deber puede estar igualmente consagrado en una ley orgánica o estatutaria, como sería para el caso presente si se hubiera establecido en la ley orgánica de presupuesto, preceptora de la ley anual de presupuesto.

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

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

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

Entonces, la sentencia al basarse tan solo en las disposiciones constitucionales que en ella se enuncian y al buscar apoyo solo en uno de los criterios legales más no en el conjunto de los mismos para efectuar la necesaria interpretación

sistemática, sin tampoco tener en cuenta el preciso contexto de la mencionada ley 4ª de 1992 (ley marco en desarrollo del numeral 19 del Artículo 150 de la Constitución) dejó de lado elementos indispensables de evaluación, que habría llevado a la conclusión de constitucionalidad del Artículo 2° de la ley acusada , la anual de presupuesto para el año 2000.

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

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

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

Para llegar a esa decisión la Corte invoca el principio de igualdad y las disposiciones del Artículo 53 de la Constitución. No obstante es lo cierto que se da al principio de igualdad una proyección y una extensión, diferentes a las preconizadas de manera constante por la propia Corte. En efecto, no existe disposición constitucional ni legal que imponga de manera indiscriminada el aumento salarial en los términos que adopta la sentencia.

Precisamente la misma Ley 4ª de 1992, al señalar los criterios y objetivos expresivos de una política salarial del legislador (que fue objeto de decisión de exequibilidad por la Corte), a más de los ya citados alude a criterios como los de "competitividad, entendida como la capácidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales", "el nivel de los cargos, esto es la naturaleza de las funciones , sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño", el establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo..". Al propugnar por un factor uniforme, la propia Corte, a mi juicio ha dejado de lado los postulados constitucionales que imponen dar trato desigual a situaciones desiguales, como son las que necesariamente han de surgir de la aplicación de los criterios legales.

A lo anterior debe agregarse que la sentencia en referencia efectúa una interpretación no integral de los principios establecidos en el Artículo 53 de la propia Constitución Política. En ese sentido debe recordarse que esta disposición superior prevé entre los principios mínimos fundamentales, que han de observarse en la formulación del estatuto del trabajo el de "remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo. También debe recordarse que esta disposición ha de interpretarse en consonancia con aquellas otras normas de la Constitución que imponen la dirección general de la economía a cargo del Estado. La interpretación efectuada por la Corte, al ser parcial, lleva a la conclusión de que el carácter móvil, que en la sentencia se predica no solo de la renumeración mínima, tiene una sola orientación (aumento indefectible), lo que en términos de dirección general de la economía y de las realidades económicas puede no ser siempre exacto, tal como lo postulan los expertos en estas materias.

Por lo demás, la sentencia C-1433 de 2000, al centrar su análisis y decisión en la remuneración de los empleados cuyo salario es superior a dos salarios mínimos, y fijar, siguiendo enunciados jurisprudenciales anteriores, como aumento mínimo el que surge del índice de inflación, so pretexto de afirmar el principio de igualdad, pudo incurrir, a mi juicio, en un tratamiento desigual en detrimento de quienes por tener una remuneración inferior a dos salarios mínimos solo quedaron con el aumento del nueve por ciento ordenado por el Gobierno en los términos de la Ley 4ª de 1992 y que se refleja en la parte del artículo 2° de la ley acusada que fue declarada exequible en la misma sentencia.

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

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

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

Así lo expresé en mi salvamento de voto a la sentencia C-700 de 1999: "2. El contenido y los alcances de las decisiones de la Corte Constitucional en materia de constitucionalidad al resolver las demandas que en acción pública formulen los ciudadanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La decisión no comprende la totalidad del artículado de la ley. Por último, llama la atención que a pesar de que una de las demandas se dirigió contra toda la ley, la omisión del deber jurídico solo la predica la Corte del Artículo Segundo y a él se refiere explícitamente la providencia, sin que recaiga pronunciamiento alguno respecto del resto del articulado.

Las consideraciones que anteceden, expresadas de manera suscinta explican mi desacuerdo con la sentencia en referencia. Fecha ut supra ALVARO TAFUR GALVIS [1] Sentencia C-710/99 M. P. José Gregorio Hernández Galindo [2] M.P. José Gregorio Hernández Galindo [3] Sentencia SU-995/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz [4] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[5] M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [6] Sentencia C-710 de 1999.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 2 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.