COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/247/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/247/02
Expediente	—
Fecha	2002-04-09
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr ALVARO TAFUR GALVIS
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Norma Constitucional
- /Libertad De Configuracion Legislativa De Norma Constitucional
- Clausula General De Competencia Legislativa
- Contralor General De La Republica
- Reajuste De Remuneracion De Servidor Publico
- Libertad De Configuracion Legislativa En Norma Constitucional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Declarar EXEQUIBLE en los términos señalados en la parte motiva de esta Sentencia , el inciso primero del artículo 1° de la Ley 644 de 2001, excepto la expresión “porcentaje” que se declara INEXEQUIBLE Segundo. Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 1° de la Ley 644 de 2001. Tercero. Declarar EXEQUIBLE el literal b) del artículo 1° de la Ley 644 de 2001. Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el literal c) del artículo 1° de la Ley 644 de 2001, bajo el entendido que el promedio ponderado…

Texto completo

C-247-02 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-247/02 CONSTITUCION POLITICA -Desarrollo legal /NORMA CONSTITUCIONAL -Límites a desarrollo legal /LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA DE NORMA CONSTITUCIONAL -Potestad y competencia para el desarrollo La potestad del legislador para desarrollar el contenido de la Carta Política no encuentra limitantes distintos al respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales.

En este sentido cabe señalar que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA -Alcance CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA -Certificación para reajuste anual de asignación de miembros del Congreso REAJUSTE DE REMUNERACION DE SERVIDOR PUBLICO -Miembros del Congreso y demás servidores REAJUSTE DE REMUNERACION DE SERVIDOR PUBLICO -Año para promedio ponderado, término de certificación y autoridad competente LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN NORMA CONSTITUCIONAL -No exige autorización expresa La cláusula general de competencia atribuida al Legislador, no exige una autorización expresa para que éste regule cada materia en particular, ni para que desarrolle los enunciados contenidos en los diferentes artículos de

la Constitución, sino que otorga precisamente al Congreso la facultad de regular todos los temas que resulte necesarios para el desarrollo completo y armónico de la Carta Política.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA -Facultad in genere NORMA CONSTITUCIONAL -Desarrollo legal NORMA CONSTITUCIONAL -Desarrollo legal que reforma disposición legal LEY -Reforma para desarrollar la Constitución SECTOR CENTRAL -Integración SECTOR DESCENTRALIZADO -Integración ADMINISTRACION CENTRAL- Concepto en certificación del Contralor para reajuste anual de asignación de miembros del Congreso REAJUSTE DE REMUNERACION DE SERVIDOR PUBLICO -Distinción en tratamiento de congresistas respecto de empleados públicos, Congreso, Rama Judicial y otros REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA -Regulación específica REAJUSTE DE SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO -Diferencias de tratamiento entre sujetos diferentes REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA -Proporción igual al promedio ponderado y no porcentaje REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA -Igual al promedio ponderado certificado por Contralor REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA -Ponderación excluye entidades descentralizadas por servicios REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA -No atiende provenientes de convenciones colectivas REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA -No excede proporción de la correspondiente del sector central Referencia:

expediente D-3719 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 644 de 2001 Actor: Floriberto Pulido Muñoz. Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil dos (2002). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Floriberto Pulido Muñoz demandó el artículo 1º de la Ley 644 de 2001 “por la cual se reforma el artículo 48 de la Ley 42 de 1993”.

Mediante auto del 20 de septiembre del 2001, el Magistrado Ponente admitió la referida demanda una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

Al proveer sobre esa admisión, se ordenó fijar en lista la norma acusada en la Secretaría General de la Corte, para garantizar la intervención ciudadana, así mismo se dispuso enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera el concepto de su competencia, y se ordenó realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites propios de los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a decidir acerca de la demanda en referencia. II. NORMA DEMANDADA A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.

44.310 del 30 de junio de 2001. “Ley 644 de 2001 (junio 30) por la cual se reforma el artículo 48 de la Ley 42 de 1993 El Congreso de Colombia DECRETA (…) Artículo 1º .- El Contralor General de la República certificará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la expedición de los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos para ese mismo año en la remuneración de los servidores de ese nivel, el cual será remitido al Gobierno Nacional para que este determine el reajuste en la asignación de los miembros del Congreso de la República.

a) La ponderación sólo tomará en cuenta la variación de los sueldos y salarios decretados para los servidores de la administración central nacional, es decir, excluidas las entidades descentralizadas por servicios de este mismo orden;

b) No se tendrá en cuenta los reajustes salariales provenientes de convenciones colectivas, pactadas con los trabajadores oficiales, y el número de empleados según la escala correspondiente de remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal;

c) El reajuste no excederá la proporción en que se reajustaron los sueldos según la escala correspondiente de la remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal.

III. LA DEMANDA El actor estima que el artículo 1º de la Ley 644 de 2001 vulnera el artículo 187 de la Constitución Política, con fundamento en las razones que a continuación se resumen.

A su juicio, el mencionado artículo 187 superior determina la forma como se debe reajustar la asignación de los miembros del Congreso, sin que en parte alguna el Constituyente haya autorizado al Congreso de la República "para que expidiera una ley que le permitiera hacer consideraciones de otro carácter. Pues en este evento, la norma constitucional, hubiese autorizado su reglamentación por medio de la ley".

Por lo tanto considera que las expresiones contenidas en la norma acusada constituyen una extralimitación del Legislador. En este sentido considera que se reformó el texto constitucional mediante una simple ley y no a través de un acto legislativo como lo exige la Constitución (art. 375 C.P.).

Por último, afirma el actor que se le ha dado una interpretación errónea a la expresión "administración central", ya que basta examinar la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, según la cual la administración central "es el conjunto de entidades que pertenecen al Tronco Principal de la Rama Ejecutiva, significando con todo lo anterior la exclusión de todas aquellas entidades descentralizadas directas e indirectas" . Además, agrega que carece de sentido tener en cuenta las variaciones salariales de los trabajadores oficiales, toda vez que su remuneración está determinada por pactos colectivos de trabajo y convenciones colectivas y no por la política general en materia salarial determinada en las leyes marco, dictadas por el Congreso de conformidad con lo previsto en el artículo 150 numeral 19, literal e), de la Carta Política.

V. INTERVENCIONES 1. Contraloría General de la República El apoderado especial de la Contraloría General de la República interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad del artículo demandado y solicitar su exequibilidad, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Manifiesta que la norma atacada lo que ha hecho es aclarar el contenido del artículo 187 superior respetando integralmente su sentido. Sostiene que el artículo demandado al disponer que para efectos de la ponderación sólo debe tener en cuenta la variación de los sueldos y salarios de los servidores de la administración central nacional, no hace otra cosa que ser consecuente con el mencionado mandato constitucional, según el cual se deben tener en cuenta únicamente los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central. En este sentido, al excluirse de la base de cálculo a las entidades descentralizadas por servicios de orden nacional, la norma demandada armoniza con el mandato constitucional.

De otro lado, manifiesta que resulta apenas lógico que el literal b) de la norma acusada excluya de la ponderación los reajustes salariales provenientes de convenciones colectivas pactadas con los trabajadores oficiales, dada su particular vinculación con el Estado.

Por último, advierte que el literal c) al señalar que el reajuste no debe superar la proporción en que se hayan reajustado los sueldos del sector central de la administración, resulta ajustado al texto constitucional que se estima como vulnerado, pues éste dispone que el ajuste debe corresponder al promedio ponderado de dichos cambios, ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central.

Concluye en consecuencia que resulta infundado el cargo formulado por el actor sobre el desconocimiento del procedimiento establecido en la Carta para su reforma pues el texto legal acusado en nada modificó el artículo 187 constitucional.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público La apoderada especial del Ministerio presenta escrito mediante el cual sustenta las razones por las cuales considera que la norma censurada debe ser declarada constitucional.

Sostiene que "la norma demandada no busca modificar en manera alguna el artículo 187 de la Constitución Política, sino reformar el artículo 48 de la Ley 42 de 1993, que lo que hace es desarrollar el artículo 187 íbidem, pues dentro de éste se prevé la intervención del Contralor General de República, quien debe certificar el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central; función que no se puede cumplir arbitrariamente sin unos parámetros específicos por parte de dicho funcionario, razón por la cual la Ley puede entrar a regular dicho procedimiento máxime cuando el numeral 13 del artículo 268 de la Constitución Política, es claro en asignar como atribución del Contralor General, "Las demás atribuciones que señale la Ley".

Cita enseguida diferentes apartes de las observaciones formuladas por ese Ministerio al Congreso de la República durante el trámite del Proyecto de Ley que luego se convertió en la Ley 644 de 2001.

En ellas se hace énfasis en que la competencia para determinar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República no está atribuida a la Contraloría General de la República sino que corresponde al Gobierno Nacional, de acuerdo con el artículo 15, numeral 19, literal e) constitucional. De esta manera "si el Gobierno nacional se limitara a reproducir, vía un reglamento de la ley marco, el resultado de la ponderación certificada por el Contralor general de la República, estaría renunciando a una competencia constitucional de la cual es titular".

Afirma igualmente, que una interpretación literal y exegética del artículo 187 constitucional, de la que se desprendería que el aumento de la remuneración del los miembros del Congreso de la República, debe responder exclusivamente al promedio ponderado certificado por el Contralor General no sería consecuente con las restricciones fiscales y las metas macroeconómicas, las cuales incidirían en todos los funcionarios del Estado, excepción hecha de los congresistas.

Dicha interpretación choca, en su concepto, con el Estado Social de Derecho y en particular con el principio de equidad, sobre todo cuando las asignaciones salariales de los miembros del Congreso es una de las más altas en el servicio público. Por ello estima que debe hacerse una interpretación sistemática de las normas constitucionales [1] en el sentido que los reajustes deben comprender a todos los servidores públicos en condiciones de igualdad.

"Cualquier otra interpretación llevaría a faltar a la equidad en el actual escenario económico y la consecuente política salarial que se está adoptando así como limitar el ejercicio de una competencia constitucional en cabeza del Gobierno".

3. Auditoría General de la República La apoderada especial de la Auditoría General de la República interviene en defensa de la norma acusada y solicita su declaratoria de constitucionalidad con base en los siguientes argumentos.

Afirma que la cláusula general de competencia atribuida al Congreso, justifica plenamente la expedición de la norma demandada, ya que " [s] e entiende que las funciones del Congreso que se especifican en el artículo 150 de la Constitución, no son taxativas sino simplemente enumerativas y que a este órgano le corresponde la responsabilidad de dictar reglas en todas aquellas materias no confiadas a otras esferas estatales […] ".

Adicionalmente, precisa que el artículo 187 " [n] o indicó a qué año debía corresponder el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores públicos pertenecientes a la administración central que debía servir de parámetro para la definición del reajuste de la asignación de los Congresistas, tampoco el término dentro del cual el Contralor General de la República debería expedir la correspondiente certificación, ni estableció a qué autoridad

corresponde la definición de este reajuste, lo que conduce a afirmar válidamente que tales materias han debido ser objeto de desarrollo en la Ley".

Por tanto, para la interviniente resulta claro que los vacíos referidos, que no fueron establecidos por el Constituyente, deben ser definidos por el Legislador, por lo que advierte que " [e] l Congreso de la República contaba con amplias facultades para desarrollar legislativamente el mandato del artículo 187 de la Carta, lo que se infiere a partir de una lectura simple de la norma y de las demás disposiciones constitucionales, que no atribuyeron a autoridad distinta del Congreso la definición de los supuestos enunciados en la norma y tampoco desarrollaron su contenido […] ".

Recuerda además que con la expedición de la norma atacada el Congreso de la República buscó solucionar los problemas de inequidad que había planteado un primer desarrollo legal del artículo 187 constitucional contenido en el artículo 48 de la Ley 42 de 1993. Al respecto resalta el hecho que con la aplicación de dicha disposición los miembros del Congreso fueron beneficiados con reajustes salariales mucho más altos de los reconocidos para los demás servidores públicos en tanto el porcentaje que les era aplicable tomaba en consideración las variaciones ocurridas durante la vigencia inmediatamente anterior, mientras que para los demás servidores las variaciones estaban determinadas por las expectativas macroeconómicas y las restricciones presupuestales de la misma vigencia fiscal en la que se decretaría el aumento.

Ahora bien, en relación con la competencia para la determinación del reajuste salarial de los miembros del Congreso y la interpretación del artículo 187 constitucional, hace el siguiente análisis normativo.

Afirma que en materia de política salarial y prestacional del Estado el ordenamiento constitucional consideró de la mayor importancia determinar criterios de unidad en su manejo. De allí que se le haya atribuido al Gobierno nacional la fijación de los salarios de los servidores públicos con base en los lineamientos fijados por el Congreso de la República, adoptando, para tal fin la técnica de regulación de leyes marco o cuadro (artículo 150, numeral 19, literal e C.P.).

En este sentido para la interviniente el artículo 187 constitucional debe interpretarse en concordancia con el artículo 150 superior y con los principios que en su desarrollo estableció la Ley 4 de 1992 en materia de incremento salarial, siendo clara en este aspecto la competencia del Gobierno para fijar dicho ajuste con base en la certificación que expida el Contralor General de la República. Competencia que debe ejercerse tomando en cuenta que es apenas de justicia y equidad que se prevean reajustes mínimos similares para todos los servidores públicos afectados por una externalidad, como lo es la inflación, en una proporción igual.

Para finalizar, la interviniente alude a la definición de administración central y señala que ella "excluye a las entidades descentralizadas por servicios y por tanto, a los trabajadores oficiales que cuentan con un sistema especial de definición de incrementos salariales. El hecho de que la norma acusada retome estos conceptos no permite derivar de su texto consecuencias de inconstitucionalidad como mal lo afirma el accionante".

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia El doctor Alejandro Venegas Franco atendiendo la designación efectuada por el presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, dada la solicitud que se produjera en ese sentido por esta Corporación, rinde concepto en el proceso de la referencia para solicitar la declaración de exequibilidad de la norma atacada.

Sobre las facultades legislativas del Congreso, recuerda que "la Corte Constitucional ha determinado que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste le corresponde hacer las leyes" [2] .

En este sentido no cabe duda en su concepto que correspondía al Congreso dar desarrollo al artículo 187 constitucional sin que ello significara, por supuesto una reforma de su contenido.

Igualmente indica que respecto de los literales a) b) y c) de la norma acusada, “el Congreso en la disposición que se demanda desarrolla el mandato constitucional con arreglo a criterios objetivos y concomitantes con la norma constitucional”, ya que la metodología adoptada incluye los mismos supuestos que se señalan en la norma constitucional, en el sentido que el porcentaje promedio ponderado se calculará a partir de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores del nivel central, que dicho porcentaje será el medio de reajuste de las asignaciones del Congreso y que será certificado por el Contralor General de la República.

Finalmente en relación con el concepto de administración central, precisa que el contenido del literal a) del artículo 1º de la Ley 644 de 2001, “ de manera pura y simple solo está remitiéndose a la definición de administración central ya hecha por la Ley 489 de 1998, sin otras consideraciones”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El Procurador General de la Nación, mediante concepto No.2710 del 7 de noviembre de 2001 solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la disposición demandada, basado en los argumentos que se resumen a continuación.

Sobre el marco constitucional y legal relativo a la fijación de los salarios del sector público, el Ministerio Público destaca que esa función encuentra sustento en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), a través del ejercicio de una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo. Señala que dicho precepto superior ha sido desarrollado legalmente en la Ley 4ª de 1992, con el señalamiento de las normas, objetivos y criterios que el gobierno nacional debe tener en cuenta para la fijación de las políticas salariales y el sistema salarial anual para todos los servidores, con excepción de los miembros del Congreso, cuyas asignaciones se rigen por la regla establecida en el artículo 187 de la Carta Política, según la cual los salarios de estos funcionarios se deben reajustar anualmente en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, conforme a la certificación que para tal efecto expida la Contraloría General de la República.

Al respecto anota que el artículo 187 superior no determina si los cambios son del año fiscal anterior o del mismo en que entra a regir el reajuste salarial, así que correspondía al Congreso desarrollar en este aspecto la norma constitucional, como efectivamente lo hizo en el artículo 48 de la Ley 42 de 1993, -en la que se dispuso que el promedio ponderado tomaría en cuenta las variaciones ocurridas en el año inmediatamente anterior-, norma que fue modificada por el artículo 1° de la Ley 644 de 2001, que determinó que dicho promedio tomaría en cuenta las variaciones producidas en el mismo año en que empiece a regir el aumento salarial, y ello tanto para los miembros del Congreso de la República como para los demás servidores públicos.

El Procurador señala que en virtud de la cláusula general de competencia normativa, el legislador puede modificar y derogar las leyes (CP, arts. 114 y 150), dentro de los parámetros establecidos en la Carta Política, mientras dicha competencia no esté atribuida a otra autoridad estatal. En este sentido estima equivocada la apreciación del demandante cuando manifiesta que al no existir en el artículo 187 superior autorización expresa al legislador para reglamentarlo, éste no podía hacerlo, pues desconoce precisamente esa competencia normativa y el hecho de que el ejercicio de la facultad de configuración legislativa se produjo sobre aspectos no señalados en dicha norma constitucional.

Según la Vista Fiscal no es de recibo el argumento del actor según el cual con la norma atacada se reformó la Constitución pues del contexto de la norma impugnada “ es fácilmente deducible que el querer del legislador fue desarrollar el artículo 187 y no reformarlo, por lo que es inadmisible la afirmación de aquél, según la cual la Ley 644 de 2001 sufrió vicios en su formación, al no dársele el trámite que consagra la Constitución para modificar su articulado”.

De otra parte, el Procurador afirma que la fórmula contenida en la norma acusada para establecer el aumento salarial de los congresistas, no contradice la Constitución sino que desarrolla simplemente el artículo 187 superior. En su criterio, la norma impugnada se limitó a reiterar que el promedio a que hace alusión el citado artículo 187, es únicamente aumento

salarial de la administración central, complementando el concepto, en el sentido de indicar que los reajustes de las entidades descentralizadas y los trabajadores oficiales no debe (sic) ser tomados en cuenta por parte de la Contraloría General de la República para expedir la respectiva certificación con base en la cual el Gobierno nacional debe fijar el incremento salarial de los congresistas".

Afirma que la norma que se analiza respeta además el principio de igualdad en la fijación del aumento salarial para los congresistas frente a los demás empleados públicos, en el sentido que se efectúa con el promedio del mismo año en que entra a regir el aumento, una vez se conozcan los incrementos salariales de los servidores de la administración central. De esta manera, considera que ello reflejará un aumento salarial acorde con las expectativas macroeconómica de la actividad estatal dentro de ese mismo año, en forma razonable y proporcionada.

Por último, el jefe del Ministerio Público agrega que el literal c) de la norma acusada no permite que el incremento exceda la proporción en que se reajustaron los sueldos según la escala correspondiente a la remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal, "circunstancia que se compadece con la difícil situación económica por la que atraviesa el país, lo cual viene a corroborar el carácter igualitario que debe manejar el sistema salarial en materia de aumentos anuales, cuya competencia concurrente, tal como se anotó, radica en el Congreso de la República y en el Gobierno Nacional".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 4. Competencia. La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

5. La materia sujeta a examen. Para el actor el artículo 1° de la ley 644 de 2001 vulnera el artículo 187 constitucional por cuanto éste no autorizó al legislador para reglamentarlo ni para hacer consideraciones como las contenidas en los literales a, b, y c, de la norma atacada con las que en su concepto se reformó el texto constitucional sin haber aplicado el procedimiento establecido en la Carta para tal efecto (art. 375 C.P.). Estima además que en la disposición acusada se hace una errónea interpretación de la expresión "administración central" a que alude el texto superior.

Unánimemente los intervinientes solicitan, por su parte, la declaratoria de exequibilidad de la norma atacada, haciendo énfasis en su concordancia con el artículo 187 constitucional, y que en que de ninguna manera el texto atacado contraviene el sentido de la expresión administración central establecido claramente por el ordenamiento jurídico en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

Así, el representante de la Contraloría General de la República señala que basta confrontar la norma acusada con el artículo 187 de la Carta para constatar que ella simplemente desarrolla su contendido sin modificarlo, por lo que considera infundado el cargo formulado por el actor según el cual la norma demandada desconoció el trámite establecido para la reforma de la Constitución.

El representante de la Academia de Jurisprudencia hace idéntica consideración y agrega al respecto que el demandante desconoce en este sentido la potestad genérica atribuida al Congreso para desarrollar la Constitución y el hecho que en el presente caso solamente se establece por la norma acusada una metodología objetiva para dar eficacia jurídica al mandato constitucional en relación con el reajuste aplicable a la remuneración de los congresistas.

La representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público recuerda por su parte que el texto que pretende reformar la disposición acusada no es el artículo 187 constitucional, sino el artículo 48 de la ley 42 de 1993, en el que se había establecido la metodología aplicable para el establecimiento del promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central. Promedio que debe certificar el Contralor General de acuerdo con el artículo 187 de la Constitución.

Al respecto la interviniente hace énfasis en que dicho texto constitucional debe analizarse en concordancia con el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, según el cual es atribución del Gobierno nacional fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y en consecuencia será a aquel, tomando en cuenta las metas macroeconómicas de las cuales es responsable, al que corresponderá determinar el ajuste aplicable a la remuneración de los Congresistas, sin que en su concepto dicho ajuste deba obedecer exclusivamente al promedio ponderado certificado por el Contralor General.

En el mismo sentido interviene la representante de la Auditoría General de la República, quien recuerda además las críticas que mereció la aplicación del artículo 48 de la ley 42 de 1993, norma en la que se determinó que el porcentaje promedio ponderado objeto de certificación por el Contralor General sería el relativo a los cambios ocurridos durante el año inmediatamente anterior en la remuneración de los servidores de la administración central. Circunstancia que determinó que los incrementos decretados de manera automática a partir de dicha certificación para los miembros del Congreso, fueran muy superiores a los reconocidos a los demás servidores públicos.

Señala al respecto que con la disposición atacada el Legislador buscó precisamente superar las inequidades generadas por esta situación frente a los demás servidores públicos, así como establecer, en ejercicio de su cláusula general de competencia, aquellos aspectos metodológicos que no fueron desarrollados por el Constituyente y que demandaban su intervención.

Por su parte el Señor Procurador General de la Nación, además de referirse a la posibilidad que tenía el Legislador para desarrollar el artículo 187 constitucional en ejercicio de la cláusula general de competencia, destaca que la fórmula adoptada asegura la aplicación del principio de igualdad, al sujetar el incremento de los emolumentos de los congresistas a las mismas consideraciones que son tomadas en cuenta para los demás servidores en relación con las expectativas macroeconómicas de la actividad estatal dentro del mismo año en que regirá el incremento aplicable a unos y otros. Afirma así mismo que al establecerse en el literal c) de la norma atacada que el incremento de la asignación de los congresistas no excederá la proporción en que se reajustaron los sueldos según la escala correspondiente a la remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal, el Legislador fue consecuente con la difícil situación económica por la que atraviesa el país, al tiempo que afirmó el carácter igualitario que debe imperar en el sistema salarial en materia de aumentos anuales.

Corresponde a la Corte en consecuencia determinar si la disposición demandada desborda el mandato establecido en el artículo 187 constitucional, o si por el contrario ella desarrolla cabalmente el texto superior al prever que (i) el Contralor General de la República certificará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la expedición de los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos para ese mismo año en la remuneración de los servidores de ese nivel, el cual será remitido al Gobierno Nacional para que éste determine el reajuste en la asignación de los miembros del Congreso de la República. Ponderación esta que sólo tomará en cuenta la variación de los sueldos y salarios decretados para los servidores de la administración central nacional y no los reajustes salariales provenientes de convenciones colectivas, pactadas con los trabajadores oficiales. Y (ii) al señalar que el reajuste no excederá la proporción en que se reajustaron los sueldos según la escala correspondiente de la remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal.

Así mismo esta Corporación deberá analizar si, como lo alega el demandante, la norma atacada reformó el texto constitucional aludido, y por tanto vulneró el artículo 375 de la Carta al no haberse surtido el procedimiento previsto en él para la aprobación de un acto legislativo, o si por el contrario se produjo simplemente la reforma de un texto legal -el artículo 48 de la ley 42 de 1993- como se señala en el título de la ley atacada y se recuerda por los diferentes intervinientes en el proceso.

Igualmente deberá precisar el sentido de la noción de administración central a que alude tanto el artículo 187 constitucional como la norma demandada, para determinar si esta última corresponde al sentido fijado por el Constituyente, o si el legislador desconoció su contenido al excluir de la ponderación a que hace referencia la norma atacada las remuneraciones de los servidores de las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional (literal b de la norma atacada) Finalmente la Corte habrá de examinar el contenido del primer inciso y del literal c) de la disposición demandada, habida cuenta de la interpretación que del artículo 187 de la Carta hacen las intervinientes de la Auditoría General de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con la concordancia de éste con el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, de la que concluyen que es al Gobierno a quien corresponde fijar el ajuste respectivo sin que su competencia se limite a traducir y aplicar automáticamente el porcentaje certificado por el Contralor General.

6. Consideraciones preliminares Previamente a este análisis la Corte considera necesario examinar algunas cuestiones relativas a la potestad de configuración del Legislador y su competencia para el desarrollo de la Constitución, así como a los antecedentes inmediatos de la disposición acusada.

6.1. La potestad de configuración del Legislador y su competencia para el desarrollo de la Constitución Esta Corporación recuerda que la potestad del legislador para desarrollar el contenido de la Carta Política no encuentra limitantes distintos al respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales. En este sentido cabe señalar que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa.

Así de manera reiterada la jurisprudencia ha señalado que: “(...)en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes" (CP Arts 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países, como el de Francia. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de la V República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (artículo 37 de esa constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al Ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En cambio, en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes", por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.

Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la anterior Constitución, cuyo artículo 76 se iniciaba con el mismo enunciado normativo del actual artículo 150 superior. En efecto, un ciudadano demandó la Ley 58 de 1985 sobre el estatuto básico de los partidos políticos y argumentó que ésta "carecía de respaldo constitucional para su expedición ya que ninguna de las reglas de competencia contenidas en el artículo 76 de la Carta faculta al Congreso para reglamentar los partidos políticos". La Corte Suprema desestimó la petición del actor y precisó:

"Como quiera que la fundamental o principal tacha que se deduce contra la ley consiste en que el Congreso no estaba facultado para expedirla, es preciso recordar que la Corte en el expediente precitado, reiteró su doctrina tradicional conforme a la cual la potestad de "hacer las leyes" que tiene el Congreso es amplia, pues la Constitución lo hace titular de una especie de competencia genérica "que le permite legislar sobre todos aquellos asuntos que aconsejen las conveniencias públicas y en cuyo ejercicio no tiene más limitaciones que las establecidas en la propia Carta bien sea prohibición expresa o por haber sido reservados a otras Ramas del poder Público".

Por medio de la ley el Congreso expresa su voluntad soberana que se concreta en normas de contenido general, impersonal y abstracto para regular los distintos aspectos de las relaciones sociales. El artículo 76 de la Constitución Nacional, al señalar las atribuciones que corresponde al Congreso adoptar mediante ley, no tiene alcance limitativo de la función legislativa; todo lo contrario, en él se comprenden todas aquellas actividades que el legislador estime necesario regular por ser acordes con el bien público y aptas para la realización de los fines del Estado con la restricción arriba anotada.

[3] " La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad la desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado.

Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibicione del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado" [4] .

Dicha cláusula general de competencia corresponde así mismo a la necesidad de adecuar la legislación a las cambiantes circunstancias sociales, económicas y políticas en el marco de la Constitución, que a su vez responde a una dinámica permanente de transformación. Así lo ha expresado la Corte en los siguientes términos:

"6. Debe agregarse que la denominada cláusula general de competencia contribuye a suplir las deficiencias propias de los textos constitucionales, los cuales responden obviamente a un contexto histórico determinado, marcado por problemas específicos. En el momento de redacción de una Carta Política no puede el Constituyente prever todos los asuntos que pueden ser de importancia en el futuro. Y dado que las Constituciones son expedidas con una vocación de permanencia y de adaptación a las disímiles situaciones que se pueden ir presentando con el paso de los años, es necesario que dentro de su articulado se prevea la posibilidad de que los nuevos temas - o los temas no previstos - puedan ser regulados sin tener que recurrir al engorroso expediente de una reforma constitucional. Esa es precisamente la función que desarrolla la cláusula general de competencia, pues de acuerdo con ella, en el caso colombiano, todos los temas que no han sido tratados dentro de la Constitución pueden llegar a ser regulados por el Congreso de la República" [5] .

En la tarea del desarrollo constitucional a que se ha hecho referencia debe recordarse de otra parte que corresponde al legislador hacer efectivos tanto los valores y principios consagrados en la parte dogmática de la Constitución, como los preceptos de organización contenidos en su parte orgánica [6] .

En este sentido cabe anotar que el Legislador mediante la ley 644 de 2001 ha pretendido desarrollar el precepto superior contenido en el artículo 187 constitucional, en el que el Constituyente estableció las reglas aplicables al aumento salarial que será reconocido anualmente a los miembros del Congreso de la República. Asunto que si bien integra la parte orgánica de la Carta, no debe interpretarse de manera aislada respecto de los principios y valores que ella pretende realizar.

6.2. Los antecedentes inmediatos de la disposición acusada. El artículo 187 de la Constitución señala que: ARTICULO 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.

En desarrollo de dicha norma la ley 42 de 1993 en su artículo 48 señaló que el Contralor General de la República debía certificar antes del 31 de enero de cada año, el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos durante el año inmediatamente anterior en la remuneración de los servidores de la administración central, con base en el cual se determinaría el reajuste anual de la asignación de los miembros del Congreso.

Como lo recuerda la representante de la Auditoria General de la República a partir de 1993 los reajustes de las asignaciones de los miembros del Congreso fueron distintos de los reconocidos para los demás servidores públicos, debido a que el porcentaje que les era aplicable de acuerdo con el artículo 42 citado tomaba en consideración lo ocurrido durante la vigencia inmediatamente anterior, mientras que para los demás servidores se tomaba en cuenta el porcentaje adoptado por el Gobierno nacional para la respectiva vigencia fiscal.

Situación que condujo a que los incrementos decretados para los miembros del Congreso Nacional fueran superiores a los reconocidos a todos los demás servidores del Estado.

Sobre el particular en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 644 de 2001 se señaló: “Mediante el artículo 187 de la Carta, el Constituyente de 1991 pretendió resolver el viejo y delicado problema de los emolumentos de quienes desempeñan la función parlamentaria. Se buscó establecer un sistema de remuneración cuya variación no dependiera del mismo poder legislativo, ni tampoco de la discrecionalidad del Gobierno. Se buscó que, partiendo de un régimen salarial y prestacional fijado por una vez mediante ley cuadro con desarrollo reglamentario gubernamental, toda variación de tales asignaciones estuviera ligado a un criterio objetivo y acorde con una idea de equidad pública. Con la fórmula del artículo 187 se quiso conciliar varios imperativos políticos: asegurar al representante del pueblo una remuneración adecuada a las exigencias de su labor y del status profesional del congresista (recuérdese que la Constitución de 1991 impuso la total dedicación del congresista a la tarea legislativa); y al mismo tiempo evitar el proceso de desligitimación cíclica del Congreso, como efecto del reajuste anual sobre sus propios sueldos (máxime si incurre en aumento desbordado de ellos); conjurar el peligro de manipulación por parte del Gobierno (sic).

Ese criterio objetivo consistió en establecer un mandado (sic) constitucional que ordena el reajuste automático anual de la asignación parlamentaria, en un porcentaje equivalente al “promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central”. Con esta fórmula creyó el Constituyente que satisfacía exigencias de justicia, aseguraba la independencia de los congresistas frente a otros poderes y ponía al Congreso a salvo de decisiones en las que no se garantizaría siempre objetividad y desprendimiento. Se creyó también evitar así odiosos privilegios en situación de restricciones fiscales que exigen sacrificios generales iguales para todos.

Ahora bien: para dar mayor objetividad y certeza a la fórmula encontrada el Constituyente dejó en manos de quien maneja la información más cercana y confiable sobre el comportamiento de los gastos del Estado -la Contraloría General de la República-, expedir el correspondiente certificado anual sobre el porcentaje promedio de variación de sueldos y salarios de los servidores públicos de la administración central.

Sin embargo, el tenor literal ambiguo de tan loable precepto constitucional (originario del acto legislativo número 1 de 1983 y codificado en el artículo 113 de la anterior Constitución) ha dado origen a una aplicación distorsionada de dicha norma, con consecuencias muy contrarias a (sic) finalidad de la norma, a la equidad, a la igualdad y a la justicia material como idea rectora del Estado Social de Derecho. En efecto, la Contraloría General de la República le ha dado a dicho canon constitucional la siguiente interpretación: a) las dietas parlamentarias se reajustan anualmente según la variación de la remuneración de todos los empleados y trabajadores de la administración nacional (sector central y descentralizado) ocurrida durante todo el año inmediatamente anterior; b) se toma como universo base para el cálculo de dicho promedio ponderado el reajuste registrado por todos los sueldos y salarios tanto en el sector central de la administración (...) como en las entidades descentralizadas por servicios (...); c) toma en cuenta no sólo los reajustes

generales decretados por el Gobierno mediante decretos que fijan los sueldos de los empleados públicos (con base en el artículo 150, numeral 19, literal e y la Ley cuadro 4 de 1992), sino también los aumentos salariales decretados y pactados en convenciones colectivas para los trabajadores oficiales de dichas entidades; se hace caso omiso de la gradualidad decreciente de los reajustes, es decir, que para cada escala de sueldos el Gobierno fija un incremento porcentual que decrece según aumenta el volumen de la remuneración en salarios mínimos legales mensuales.

Semejante manera de dar aplicación al precepto fundamental encontró sustento en el artículo 48 de la Ley 42 de 1993 (...). Tal vez, en su pura literalidad esta disposición legal no aparenta ser contraria al tenor de la norma constitucional que desarrolla, pero en su aplicación práctica produce un resultado incompatible con los principios fundamentales de la Carta de 1991, y acarrea para el órgano legislativo un alto grado de deslegitimación, ya que, como consecuencia de tal interpretación la remuneración de los congresistas puede resultar incrementada –como en efecto ha venido ocurriendo en estos últimos años a partir de 1993- en un porcentaje considerablemente más alto que el porcentaje de aumento general que reciben los sueldos de la inmensa mayoría de los empleados públicos nacionales (4, 5 y hasta 11 puntos a favor de los congresistas). Así, para citar un solo ejemplo, mientras la remuneración de los empleados públicos con salarios superiores a 8 salarios mínimos legales mensuales se reajustó para el año en curso en un diez por ciento (10%) aproximadamente, para los congresistas el alza frisó el veintiuno por ciento (21%)" [7] .

Este es entonces el contexto en el que se adoptó la Ley 644 de 2001 [8] , cuyo único objeto fue precisamente el de reformar el artículo 48 de la ley 42 de 1993.

7. El análisis de los cargos Para el demandante la norma atacada vulnera el artículo 187 de la Carta en cuanto reglamenta su contenido sin que exista una autorización expresa de la disposición constitucional para hacerlo, con lo que además, en su concepto, se ha modificado el texto constitucional sin que se haya surtido el trámite correspondiente para tal efecto (art. 375 C.P.).

4.1. El artículo 187 de la Carta y su desarrollo por el 1° de la Ley 644 de 2001 No cabe duda de que el Congreso de la República en virtud de la cláusula general de competencia a la que se hizo referencia en las consideraciones preliminares de esta Sentencia, contaba con amplias facultades para desarrollar el mandato del artículo 187 constitucional.

De su texto se deduce que el Constituyente no indicó a qué año debía corresponder el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores públicos pertenecientes a la administración central que debía servir de parámetro para la definición del reajuste de la asignación de los congresistas, tampoco el término dentro del que el Contralor General de la República debería expedir la correspondiente certificación, ni estableció a qué autoridad correspondería la definición de ese reajuste, lo que conduce a afirmar que tales materias debían ser objeto de desarrollo por la ley, sin que con ello de manera alguna pudiera derivarse una violación de la Constitución.

No debe olvidarse al respecto que la cláusula general de competencia atribuida al Legislador, no exige una autorización expresa para que éste regule cada materia en particular, ni para que desarrolle los enunciados contenidos en los diferentes artículos de la Constitución, sino que otorga precisamente al Congreso la facultad de regular todos los temas que resulte necesarios para el desarrollo completo y armónico de la Carta Política. Al respecto, ha dicho la Corte:

"(...) el asunto bajo examen tiene relación con la facultad in genere del Congreso de hacer las leyes, es decir, con la cláusula general de competencia. Al respecto, el artículo 150 superior estipula que "corresponde al Congreso hacer las Leyes", con lo cual establece una competencia general en materia de expedición de leyes por parte del órgano legislativo. Este puede, en efecto, hacer las leyes (potestad genérica), mientras no haya norma constitucional que limite tal potestad (determinación de competencia en asuntos específicos por mandato de la norma soberana). No puede argumentarse válidamente, pues, que para expedir una determinada ley sobre un tema específico debería estar el Congreso expresamente autorizado en la Constitución; como se vió, la facultad del legislador para este efecto, es general, y se

atiene al mandato constitucional contenido en el artículo 121: "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

Ahora bien, las anteriores consideraciones no significan que el legislador no se encuentre limitado en algunos aspectos en cuanto a la facultad general de hacer las leyes. Tal es el caso previsto en el artículo 154 superior, que señala que el Congreso debe someterse a la iniciativa gubernamental para dictar o reformar leyes referentes a 'los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales', o en el artículo 200 que establece como obligación del Gobierno en relación con el Congreso la de 'Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150'" [9] .

En consecuencia, en el presente caso resulta evidente que con la expedición de la Ley 644 de 2001 el legislador simplemente hizo uso de su potestad de configuración para hacer aplicable y para dar eficacia jurídica al artículo 187 constitucional, teniendo en cuenta los imperativos atrás señalados en materia de equidad y de congruencia con las políticas macroeconómicas.

4.2. La disposición acusada no reforma el artículo 187 de la Constitución. Como se desprende de las anteriores consideraciones no se está en presencia en este caso de una reforma del artículo 187 constitucional sino de su desarrollo por el legislador. Por lo que de ninguna manera es posible afirmar que se desconoció por el Legislador el procedimiento establecido en la Carta para la reforma de la Constitución mediante un acto legislativo. (art. 375 C.P.).

El título de la ley 644 de 2001, señala claramente que el objeto de la misma es el de reformar el artículo 48 de la ley 42 de 1993. De dicha circunstancia no puede válidamente derivarse una supuesta trasgresión de la Carta, pues como lo ha señalado esta Corporación, el Legislador es competente para variar las disposiciones legales que él mismo ha creado. Así, ha dicho la Corte:

"Si al legislador se le ha atribuido la cláusula general de competencia para crear normas jurídicas vinculantes, es evidente que en su labor de producción normativa y de adecuación del derecho legislado a las variables condiciones sociales se encuentra asistido por la facultad de derogar las normas que él mismo ha creado y de introducirles modificaciones. Lo contrario implicaría sustraer del ámbito propio de la regulación legal todas las materias que hubieren sido objeto de tratamiento por el legislador, imponiéndole límites al cumplimiento de su función que, con el tiempo, quedaría anulada, e invertir el orden jerárquico de las fuentes del derecho, ya que una ley que derogara o modificara otra anterior, antes que con la Constitución, que es norma de normas, tendría que ser confrontada con la ley derogada o modificada, lo que a todas luces es inadmisible, pues la pauta para establecer la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una norma es la Constitución y no una ley de idéntica jerarquía a la juzgada" [10] .

No pueden prosperar por tanto los cargos planteados en este sentido por el demandante en contra del artículo 1° de la Ley 644 de 2001, pues como se ha visto los planteamientos que hace el demandante para sustentarlo desconocen abiertamente la distribución de competencias fijada por nuestro ordenamiento superior, en el que claramente se le asigna al Congreso la potestad de hacer las leyes y de reformarlas con el fin de desarrollar la Constitución.

5. El concepto de administración central y el contenido de la norma demandada Si bien el actor no formula un cargo al respecto, pues no identifica las normas constitucionales vulneradas ni explica el concepto de la violación, requisitos mínimos exigidos por el ordenamiento jurídico, la Corte considera necesario referirse al planteamiento de la demanda según el cual en la norma atacada no se toma en cuenta el tenor del artículo 39 de la ley 489 de 1998 para aplicar el concepto de administración central y se menciona innecesariamente el caso de los trabajadores oficiales.

Al respecto cabe recordar que de acuerdo con los artículos 38 y 39 de la ley 489 de 1998 [11] , integran el sector central de la administración nacional, la Presidencia de la República, la Vicepresidencia, los Consejos Superiores de la Administración, los ministerios y departamentos administrativos, así como las superintendencias y las unidades administrativas especiales sin personería jurídica. A su vez integran el sector descentralizado por servicios: a) Los establecimientos públicos; b) Las empresas industriales y comerciales del Estado; c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; e) Los institutos científicos y tecnológicos;

f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta; g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Ahora bien, la disposición demandada señala que la ponderación a que alude el texto atacado "sólo tomará en cuenta la variación de los sueldos y salarios decretados para los servidores de la administración central nacional, es decir, excluidas las entidades descentralizadas por servicios de este mismo orden".

La concordancia entre el texto atacado y las disposiciones citadas de la ley 489 de 1998, permite identificar claramente el sentido de la expresión administración central nacional introducido en la ley 644 de 2001, que no da lugar a equívoco sobre la necesaria exclusión del cálculo encomendado al Contralor General de la República de todas aquellas entidades descentralizadas que por su misma definición no pertenecen al sector central de la administración.

Así las cosas, no encuentra la Corte que asista razón al demandante cuando señala que se ha dado una interpretación errónea de la expresión administración central, cuando solo basta, como el mismo actor lo reconoce, examinar el contenido de los artículos 38 y 39 de la ley 489 de 1998 para identificar claramente los organismos que integran la administración central nacional, en relación con los cuales se efectuará la ponderación a que alude la disposición atacada.

Este es el sentido que quiso darse por el Legislador a la expresión administración central en este caso. Al respecto en la exposición de motivos correspondiente se dijo:

"en este contexto la nueva norma legal que proponemos deberá encaminarse a : (...) 2. Precisar el alcance de la expresión constitucional administración central. Al respecto nos parece más acorde con la tradición doctrinaria y con la definición contenida en el artículo 39 de la ley 489 de 1998, entender por dicha locución el conjunto de entidades que pertenecen al tronco principal de la Rama Ejecutiva, es decir, se reivindica el concepto de sector central de la administración , la cual excluye esa infinita constelación de entidades descentralizadas directas e indirectas" [12] Idénticas consideraciones cabe hacer en relación con la mención que hace el demandante respecto del literal b) de la norma demandada de acuerdo con el cual no se tendrá en cuenta tampoco en el establecimiento del promedio ponderado encargado al Contralor General los reajustes salariales provenientes de convenciones colectivas pactadas con los trabajadores oficiales, por cuanto, como el mismo actor lo señala carecería de sentido tomar en cuenta dichas variaciones determinadas por pactos colectivos de trabajo y convenciones colectivas, cuando el objetivo del legislador fue específicamente, en ejercicio de su potestad de configuración, limitar la base el calculo anotado a las variaciones producidas en el sector central de la administración en el marco de la política salarial establecida por el Gobierno, con exclusión de dichas convenciones.

Aspecto que también se señaló claramente en la exposición de motivos cuando se explicó que la norma atacada se encaminaba a: "3. precisar que para estos efectos el concepto de servidores públicos debería comprender solo a aquellos cuya remuneración obedece a la misma estructura salarial de la de los congresitas, es decir a los empleados que reciben una remuneración compuesta de un sueldo básico y gastos de representación y que por tanto su variación se rige por la política salarial contenida en leyes cuadro y los correspondientes decretos del Gobierno, en los términos del artículo 150, numeral 19, literal e). En consecuencia, carece de sentido tomar en cuenta para el efecto estudiado la variación de salarios de trabajadores oficiales, cuya remuneración está determinada por pactos y convenciones colectivas y no por la

política salarial oficial diseñada por el mecanismo constitucional del artículo 150 numeral 19.” [13] 6. Las competencias del Contralor General y del Gobierno Nacional.

Ahora bien, tomando en cuenta que las representantes de la Auditoría General de República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público llegan a la conclusión en sus intervenciones de que la competencia para establecer el porcentaje en que anualmente se reajustará la asignación de los congresistas corresponde al Gobierno Nacional, y que para su ejercicio éste no se encuentra automáticamente determinado por la certificación que expida el Contralor General de la República, debe la Corte detenerse en el análisis de este argumento, que tiene una necesaria incidencia para el análisis de constitucionalidad tanto del aparte final del primer inciso, como del literal c), del artículo 1° de la Ley 644 de 2001 atacado.

Cabe recordar que para llegar a la conclusión anotada las intervinientes interpretan el artículo 187 constitucional en concordancia con el literal e) del numeral 19 del artículo 150 ibídem [14] . De esta forma estiman que se trata de una competencia compartida entre el Gobierno y el Contralor General de la República, por lo que el aumento de la remuneración de los miembros del congreso no puede obedecer exclusivamente al promedio ponderado certificado por este último funcionario independientemente de las restricciones fiscales que puedan afectar a todos los demás servidores públicos diferentes de los congresistas.

Las intervinientes refuerzan su argumento citando el literal c) del artículo 1 de la Ley 4 de 1992 [15] que atribuye al Gobierno Nacional la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en dicha ley marco a los que se refiere su artículo 2° [16] . En el mismo sentido citan la Sentencia C-312 de 1997, de la que resaltan las siguientes afirmaciones.

“12. La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene hondas implicaciones en la política económica. En efecto, de los niveles de los salarios depende en buena medida el equilibrio fiscal. Y, como es sabido, la situación de las finanzas públicas afecta fundamentalmente el estado de la economía en general. De ahí que sea congruente que al Presidente, que, como se ha visto, tiene una responsabilidad destacada en materia de política económica, se le asigne también la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública, y la de determinar el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (CP, art. 150, num. 19, literales e) y f). Y puesto que la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios y empleados de la Procuraduría y la Fiscalía también tiene influencia sobre las finanzas públicas, no es coherente que ellos sean apartados de la norma general y que su remuneración sea fijada directamente por el Congreso.

Las razones expuestas llevan a preferir la interpretación que realizan los intervinientes dentro del proceso: dado que la responsabilidad principal sobre la política salarial estatal descansa en el gobierno y que su nivel influye en forma determinante sobre la economía, la interpretación que más se ajusta a una visión integral de la Constitución es la que vincula el tema de la remuneración y prestaciones de los empleados de la Fiscalía y de la Procuraduría a la ley marco respectiva, es decir, a la contemplada en el literal e) del numeral 19 del art. 150 de la Constitución Política.” [17] Al respecto debe la Corte señalar que atendiendo el mandato del artículo 187 constitucional, la Ley 4° de 1992 [18] estableció una clara diferencia en el tratamiento del reajuste aplicable a la remuneración de los congresistas frente a aquel aplicable a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; 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; y los miembros de la Fuerza Pública.

Así, la ley marco a que se ha hecho referencia señaló en su artículo 4° que con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2° de la misma ley el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de

[19] cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1°. literales a) [20] , b) [21] y d) [22] , aumentando sus remuneraciones.

Mientras que el artículo 8° de la misma disposición señaló que: “El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política.

La asignación mensual de que trata el presente artículo, se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1o.) de enero de 1992.” [23] Es decir que para el caso de los Congresistas, la Ley 4 a de 1992, contrariamente a lo afirmado por las intervinientes dispuso, como no podía ser de otra manera, la necesidad de aplicar el artículo 187 constitucional, el cual estableció una regulación específica que no puede desconocerse.

Ahora bien en relación con el planteamiento según el cual en este caso se debe hacer una lectura sistemática y finalista de la Carta tendiente a garantizar la vigencia del principio de igualdad y así asegurar una variación uniforme de las remuneraciones para todos los servidores del Estado, sin ningún tipo de distinciones, la Corte debe manifestar que su tarea de interprete de la Constitución le impone no contrariar el sentido de las disposiciones de la Carta, en las que el constituyente explícitamente ha establecido diferencias de tratamiento entre sujetos diferentes, como sucede en el presente caso.

Hechas las anteriores precisiones, procede la Corte a examinar la Constitucionalidad tanto del primer inciso, como del literal c) del artículo atacado.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 1° de la Ley 644 de 2001 “El Contralor General de la República certificará dentro de los diez días hábiles siguientes a la expedición de los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos para ese mismo año en la remuneración de los servidores de ese nivel, el cual será remitido al Gobierno Nacional para que este determine el reajuste en la asignación de los miembros del Congreso de la República”.

(subrayas fuera de texto). La Corte llama la atención en primer término sobre la expresión “porcentaje” introducida en la norma, que no figura dentro de los elementos establecidos por el Constituyente para que se proceda a efectuar el reajuste de la remuneración de los congresistas.

El texto del artículo 187 constitucional es suficientemente claro en efecto al señalar que 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” [24] .

En este sentido tomando en cuenta que la expresión aludida no corresponde al mandato expreso del constituyente en este campo y que no cabe a la ley introducir elementos que puedan alterar su sentido, esta Corporación declarará su inexequibilidad.

Dicho mandato expreso determina igualmente la interpretación acorde con la Carta tanto de la competencia asignada por la norma atacada al Contralor General de la República como al Gobierno Nacional.

En relación con este último, es claro que la expresión “para que este determine el reajuste de la asignación de los miembros del Congreso de la República”, contenida en el aparte final del primer inciso, no puede interpretarse en el sentido de dejar al Gobierno Nacional en libertad de fijar el reajuste señalado con independencia de la certificación expedida por el Contralor General de la República.

Ello implicaría desconocer abiertamente el artículo 187 de la Constitución que señala, cabe repetirlo, que 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.

Si bien corresponde al Gobierno Nacional dictar el decreto correspondiente, su competencia en este campo esta supeditada al cumplimiento del texto constitucional y en este sentido el reajuste que podrá establecer solo podrá ser igual al promedio ponderado certificado por el Contralor.

Esta interpretación acorde con la Constitución del primer inciso de la norma atacada hace que igualmente la expresión "no excederá" contenida en el literal c) ibidem [25] , solo pueda entenderse en el sentido que el reajuste será igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central.

Ahora bien en la medida en que en dicho literal c) se hace mención a "la escala" -en singular- "correspondiente de la remuneración del sector central de la administración nacional para este año fiscal", y que bien puede suceder que en relación con la administración central, hayan sido establecidas o se establezcan distintas escalas de remuneración, la Corte considera necesario precisar que para respetar el mandato del artículo 187 de la Carta -en el que se hace mención de manera genérica a "los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central"- , el promedio ponderado debe hacerse teniendo en cuenta las diversas escalas que sirven de base a los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones la Corte declarará la exequibilidad de primer inciso y del literal c) del artículo 1° de la Ley 644 de 2001 solamente bajo los entendidos anotados, que parten de su interpretación acorde con el texto del artículo 187 de la Carta y declarará la inexequibilidad de la expresión "porcentaje" que no se atiene al mandato expreso de dicha disposición constitucional.

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 EXEQUIBLE en los términos señalados en la parte motiva de esta Sentencia , el inciso primero del artículo 1° de la Ley 644 de 2001, excepto la expresión "porcentaje" que se declara INEXEQUIBLE Segundo.

Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 1° de la Ley 644 de 2001. Tercero. Declarar EXEQUIBLE el literal b) del artículo 1° de la Ley 644 de 2001.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el literal c) del artículo 1° de la Ley 644 de 2001, bajo el entendido que el promedio ponderado debe hacerse teniendo en cuenta las diversas escalas que sirven de base a los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MARCO GERARDO MONROY CABRA Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-247/02 REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA- Actos previos (Salvamento parcial de voto) Como resulta claro de la norma constitucional, la determinación del reajuste de la remuneración de los Miembros del Congreso, supone como actos previos los siguientes: a) La ocurrencia de cambios en la remuneración de los servidores de la administración central, en cada año; b) Que se establezca un promedio ponderado de dichos cambios; c) Que para el efecto el Contralor General de la República expida una certificación expresa.

REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA -Fijación /REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA - Independencia del Congreso de actos inmediatos del Ejecutivo /REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA - No sujeción al Gobierno (Salvamento parcial de voto) El reajuste de la remuneración de los Miembros del Congreso ha de fijarse sólo en atención al promedio ponderado del cambio ocurrido en la remuneración de los servidores públicos de la administración central, sin que quede ligada a la escala que se fije por el Gobierno "para ese año fiscal", pues ello equivale a que, en últimas, la asignación de Senadores y Representantes queda supeditada a la determinación del ejecutivo, pues la certificación del Contralor General de la República sólo podría ser expedida con posterioridad y con fundamento en los decretos que expida el Gobierno en relación con los salarios del sector central de la administración para el año respectivo, cuando, lo que ha de ocurrir conforme ya lo preveía el artículo 48 de la Ley 42 de 1993, es que tal certificación debe expedirse por ese funcionario con respecto a lo sucedido en materia salarial de los servidores de la administración central "durante el año inmediatamente anterior", lo que no sólo tiene consecuencias económicas distintas, sino, que resulta trascendental para la independencia del Congreso, pues desliga esa certificación del Contralor General de la República de actos inmediatos del ejecutivo que además regirán para el futuro y que contraría lo dispuesto por el artículo 187 de la Constitución que con claridad señala la manera como se reajustan anualmente las asignaciones de los Miembros del Congreso preservando su órbita propia de actividad funcional y sin que quede atada, ni directa ni indirectamente a decisiones gubernamentales futuras, entre otras cosas porque toda certificación se refiere a hechos pasados.

Con el respeto debido a las decisiones de la Corte Constitucional, salvo parcialmente el voto en relación con lo resuelto sobre la exequibilidad de los literales b) y c) del artículo 1º de la Ley 644 de 2001 a que se refiere la Sentencia C-247 de 9 de abril de 2002, por las razones que van a expresarse:

1ª. Como es suficientemente conocido, en relación con la remuneración de los Miembros del Congreso y el reajuste anual de sus asignaciones, la Constitución de 1991 optó por fijar ella, de manera directa, una regla jurídica con el objeto de sustraer al Congreso de la República de expedir leyes al respecto.

2ª. El citado artículo 187 de la Carta establece que las asignaciones de los Miembros del Congreso serán reajustadas anualmente " 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".

Como resulta claro de la norma constitucional en mención, la determinación del reajuste de la remuneración de los Miembros del Congreso, supone como actos previos los siguientes:

a) La ocurrencia de cambios en la remuneración de los servidores de la administración central, en cada año; b) Que se establezca un promedio ponderado de dichos cambios;

c) Que para el efecto el Contralor General de la República expida una certificación expresa. 3ª. Siendo ello así, el reajuste de la remuneración de los Miembros del Congreso ha de fijarse sólo en atención al promedio ponderado del cambio ocurrido en la remuneración de los servidores públicos de la administración central, sin que quede ligada a la escala que se fije por el Gobierno "para ese año fiscal" , pues ello equivale a que, en últimas, la asignación de Senadores y Representantes queda supeditada a la determinación del ejecutivo, pues la certificación del Contralor General de la República sólo podría ser expedida con posterioridad y con fundamento en los decretos que expida el Gobierno en relación con los salarios del sector central de la administración para el año respectivo, cuando, lo que ha de ocurrir conforme ya lo preveía el artículo 48 de la Ley 42 de 1993, es que tal certificación debe expedirse por ese funcionario con respecto a lo sucedido en materia salarial de los servidores de la administración central "durante el año inmediatamente anterior ", lo que no sólo tiene consecuencias económicas distintas, sino, que resulta trascendental para la independencia del Congreso, pues desliga esa certificación del Contralor General de la República de actos inmediatos

del ejecutivo que además regirán para el futuro y que contraría lo dispuesto por el artículo 187 de la Constitución que con claridad señala la manera como se reajustan anualmente las asignaciones de los Miembros del Congreso preservando su órbita propia de actividad funcional y sin que quede atada, ni directa ni indirectamente a decisiones gubernamentales futuras, entre otras cosas porque toda certificación se refiere a hechos pasados.

4ª. Así las cosas, a mi juicio ha debido declararse inexequible, por ser contraria a la Constitución la expresión "para ese año fiscal" contenida en los literales b) y c) del artículo 1º de la Ley 644 de 2001. Más, como así no se hizo en la Sentencia C-247 de 9 de abril de 2002, salvo entonces parcialmente mi voto.

Fecha ut supra. ALFREDO BELTRÁN SIERRA Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-247/02 CONGRESO DE LA REPUBLICA- Independencia respecto del órgano ejecutivo (Salvamento parcial de voto) PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL ORGANO LEGISLATIVO -Salarios de congresistas (Salvamento parcial de voto) REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA- No sujeción al Gobierno (Salvamento parcial de voto) REAJUSTE DE ASIGNACION DE CONGRESISTA- Promedio ponderado sobre hechos pasados (Salvamento parcial de voto) Referencia:

expediente D-3719 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 644 de 2001 Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis Me permito salvar parcialmente el voto, respecto del artículo 1º literales b y c de la ley 644 de 2001, sobre los cuales se pronunció la Corte en esta sentencia, por las siguientes razones:

Se limita la independencia del Congreso y se le somete al ejecutivo. El Constituyente colombiano ha tratado desde hace muchos años hacer efectivo el principio de independencia del órgano legislativo, especialmente en relación con el órgano ejecutivo. No se concibe entonces que el órgano legislativo se encuentre subyugado al órgano ejecutivo;

mucho más cuando, como señala Kelsen, existe una cierta primacía del parlamento, ya que el órgano ejecutivo, como su nombre lo dice debe limitarse a ejecutar la ley que ha expedido el parlamento y, desde este punto de vista, el ejecutivo se encuentra sometido al legislativo; en idéntica sujeción se encuentran los jueces pues su misión es aplicar la ley en el caso que está decidiendo.

Buscando hacer efectivo el principio de independencia del órgano legislativo, se ha tratado de darle presupuesto propio al Congreso y garantizar los sueldos de los miembros del Parlamento.

Precisamente en relación con el sueldo de los Congresistas se presentaron en el pasado manipulaciones por parte del Gobierno. Cuando sólo tenían gastos de representación por asistencia a las sesiones, el Gobierno de turno sólo convocaba a sesiones extraordinarias, bajo la condición de que votaran afirmativamente los proyectos sometidos a sesiones extraordinarias, la contraprestación eran los gastos de representación extras a causa de las sesiones extras. Cuando se estableció el sueldo anual se hacía necesario reajustarlo también anualmente y cada vez que el Congreso reajustaba su sueldo su prestigio disminuía ante la opinión pública y se le hacía objeto de permanentes críticas por parte de la opinión pública en general y de la prensa en particular. Con el fin de evitar el desprestigio anual del Congreso, desde antes de la Constitución de 1991 se expidió un Acto Legislativo con el fin de que ese reajuste fuera automático sin necesidad de que el Congreso expidiese anualmente una ley de reajuste y, lo que es más importante que el reajuste no quedase en manos del Gobierno Nacional. Precisamente para evitar la manipulación del legislativo por parte del ejecutivo; la formula del Constituyente fue la de reajustarlo automáticamente con una certificación que debía dar un órgano independiente, un órgano de control, y esta función se la entregó a la Contraloría General de la República de tal manera que esa formula, fue recogida de manera similar por el Constituyente de 1991 en el artículo 187 de la actual Constitución.

Teniendo claro que el artículo 187 tiene como finalidad constitucional hacer efectivo el principio de independencia de los miembros del Congreso es que no se puede aceptar que el legislador condicione la certificación del Contralor General a

la expedición de un decreto del Gobierno Nacional, pues bastaría que el Gobierno no hiciera reajuste salarial o simplemente se demorara en hacerlo para que no puediera reajustarse el sueldo de los Congresistas. En consecuencia, en nuestro criterio el salario de los Congresistas no puede estar condicionado a los salarios de las demás ramas del poder público y mucho menos a los decretos del Gobierno Nacional.

Igualmente la norma es inconstitucional en cuanto a que el promedio ponderado exigido por la Constitución, hace referencia a hechos pasados y no a hechos futuros, como establece la nueva ley. Como se puede observar, tanto en la exposición de motivos de la ley como en el texto de la misma, el Gobierno quiere aumentar el sueldo de los Congresistas con fundamento en un hecho futuro que es la inflación esperada y no sobre la inflación ya ocurrida; como se puede advertir no es lo mismo un hecho pasado que es siempre un hecho cierto y como tal verificable, que un hecho futuro, que es una mera probabilidad y que como tal puede ser diversa de la realidad.

Cuando se hace un reajuste con fundamento en la inflación pasada, se tiene la certeza de cuánto fue esa inflación, por ejemplo del 9%, en cambio cuando se trabaja con la inflación proyectada o futura, por ejemplo del 7% para el próximo año puede suceder, como de hecho sucede, que la inflación real no sea del 7% sino del 10%. Esto trae consecuencias salariales ya que si la inflación es del 10%, lo justo, para mantener el poder adquisitivo de la moneda, es que se reajuste también en un 10%. En cambio, si el aumento se hace con la inflación esperada lo que a pasado, en realidad, es que los salarios sean menores y los dueños de estos salarios se van empobreciendo paulatinamente.

Fecha ut supra. JAIME ARAUJO RENTERIA Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-247/02 Referencia: expediente D-3719 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la ley 644 de 2001 Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Me adhiero al salvamento parcial de voto presentado por el Magistrado Jaime Araujo Rentería, a la sentencia de la referencia, Fecha ut supra, CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada [1] Cita para el efecto las sentencias C-011, C-663 de 1998 y C-534 de 1996 de esta Corporación [2] Sentencia C-527 de 1994 M.P.

Alejandro Martínez Caballero. [3] Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No 47 del 19 de junio de 1986. MP. Jario E Duque Pérez. Gaceta Judicial .

No 2426, pp 386 y 387. [4] Sentencia C- 527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero [5] Sentencia C-473/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz [6] Ver Sentencia T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

[7] Gaceta del Congreso 402 . Martes 2 de noviembre de 1999 pag. 7 y 8 [8] “Ley 644 de 2001 (junio 30) por la cual se refórmale artículo 48 de la Ley 42 de 1993 (…) Artículo 1º .- El Contralor General de la República certificará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la expedición de los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos para ese mismo año en la remuneración de los servidores de ese nivel, el cual será remitido al Gobierno Nacional para que este determine el reajuste en la asignación de los miembros del Congreso de la República.

4. a) La ponderación sólo tomará en cuenta la variación de los sueldos y salarios decretados para los servidores de la administración central nacional, es decir, excluidas las entidades descentralizadas por servicios de este mismo orden;

5. b) No se tendrá en cuenta los reajustes salariales provenientes de convenciones colectivas, pactadas con los trabajadores oficiales, y el número de empleados según la escala correspondiente de remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal;

6. c) El reajuste no excederá la proporción en que se reajustaron los sueldos según la escala correspondiente de la remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal.

Artículo 2° La presente ley rige a partir de su promulgación y se aplicará a partir del 2001.” [9] Sentencia C-423 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[10] Sentencia C- 568/97 M.P. Fabio Morón Díaz. [11] Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional . La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central: a) La Presidencia de la República; b) La Vicepresidencia de la República; c) Los Consejos Superiores de la administración;

d) Los ministerios y departamentos administrativos; e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. 2. Del Sector descentralizado por servicios:

a) Los establecimientos públicos; b) Las empresas industriales y comerciales del Estado; c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; e) Los institutos científicos y tecnológicos;

f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta; g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Parágrafo 1°. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

Parágrafo 2°. Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1° del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.

Artículo 39. Integración de la Administración Pública . La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional.

Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.

[12] Gaceta del Congreso 402 . Martes 2 de noviembre de 1999 pags. 8 y 9 [13] Gaceta del Congreso 402 . Martes 2 de noviembre de 1999 pag. 9 [14] La Constitución de 1991 estableció en el artículo 150 numeral 19 literal e) que Corresponde al Congreso dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales deba sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

[15] Artículo 1o. 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. [16] Artículo 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura; c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;

d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública; e) La utilización eficiente del recurso humano; f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;

g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio; h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;

i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad ; j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;

l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;

ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

[17] Sentencia C-312/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [18] Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

[19] La frase en itálica fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 710/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[20] Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico. [21] 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.

[22] los miembros de la Fuerza Pública. [23] Subrayas fuera de texto [24] Subrayas fuera de texto [25] “c) El reajuste no excederá la proporción en que se reajustaron los sueldos según la escala correspondiente de la remuneración del sector central de la administración nacional para este año fiscal” (subrayas fuera de texto)

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.