COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/428/97

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/428/97
Expediente	—
Fecha	1997-08-28
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr JOSE GREGORIO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Legislacion Laboral
- Potestad Reglamentaria
- Regimen De Cesantias
- Regimen De Cesantias Con Retroactividad
- Cesantias Parciales
- /Sancion Disciplinaria Indeterminada

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- Declárase EXEQUIBLE, en los términos de este fallo, el artículo 13 de la Ley 344 de 1996, excepto el último inciso que dice: " El Gobierno Nacional podrá establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la presente Ley tengan régimen de cesantías con retroactividad, se acojan a lo dispuesto en el presente artículo", que se declara INEXEQUIBLE . Segundo.- Declárase EXEQUIBLE , en los términos de esta…

Texto completo

C-428-97 Sentencia C-428/97 Sentencia C-428/97 LEGISLACION LABORAL -Cambios sólo obligatorios para el futuro Con la salvedad hecha sobre beneficios incontrovertibles para los trabajadores, los cambios que contemple la nueva legislación únicamente pueden hacerse obligatorios para las relaciones laborales futuras, es decir, las que se entablen después de haber entrado aquélla en pleno vigor, y, en consecuencia, excepto el caso de anuencia expresa y enteramente voluntaria del trabajador afectado, no es admisible cobijar bajo las nuevas disposiciones las situaciones jurídicas nacidas a partir de vínculos de trabajo que se venían ejecutando al producirse la reforma. Respecto de ellas, el único que puede optar por incorporarse al régimen posterior, pudiendo permanecer en el antiguo, es el empleado, libre de toda coacción externa y bajo el supuesto de su mejor conveniencia.

RESERVA DE LEY -Materias no pueden dejar de hacer parte de ley marco Las materias que con arreglo a la Constitución son de reserva de la ley, que no pueden transferirse al Ejecutivo ni delegarse en él, y ni siquiera ser objeto del mecanismo de las facultades extraordinarias, no pueden tampoco dejar de hacer parte del marco que el Congreso de la República debe trazar en las materias previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para pasar a la órbita

gubernamental. El marco, en esos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el Congreso, ya que solamente es permitido que se contenga en leyes en sentido formal y orgánico.

POTESTAD REGLAMENTARIA -Alcance La potestad reglamentaria, que se amplía en tratándose de asuntos objeto de regulación mediante la figura que contempla el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, corresponde al Gobierno, pero éste ejerce una función sometida al marco de la ley, puramente administrativa, y no le es posible modificar, derogar, ampliar ni restringir lo que el legislador haya dispuesto al sentar las bases generales que orientan la actividad estatal en la materia respectiva. El Presidente de la República apenas puede -y debe- concretar tales directrices, en su campo, que es el administrativo, pues el desarrollo de las leyes marco no le confiere atribuciones de legislador, con el objeto de adecuar las pautas generales a las variables circunstancias de la economía y al manejo de situaciones objeto de su decisión.

REGIMEN DE CESANTIAS -Efectos futuros El régimen de cesantías resulta reformado por el artículo 13 de la Ley 344 de 1996 para las personas que se vinculen en el futuro a los órganos y entidades del Estado. Las reglas que se venían aplicando, en cuanto hacían parte del régimen prestacional, eran de jerarquía legislativa y solamente podían ser afectadas o modificadas mediante ley, por lo cual las directrices que el Congreso ha dictado en la norma que ocupa la atención de la Corte no podían dejar de contemplar de manera directa, como se hizo, los nuevos sistemas de liquidación definitiva de cesantías por anualidades o fracciones de ellas. Se cambió, pues, por el legislador -que era quien podía hacerlo- el sistema que se hallaba en vigor, y a ello se procedió con el propósito definido de disminuir o atemperar el gasto público, pero no aparece por tales razones violado precepto constitucional alguno, en cuanto no se afectaron los derechos adquiridos de los trabajadores (la norma surte efectos hacia el futuro); no se rompió la unidad de materia exigida por la Carta; no se vulneró el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política;

no se sustituyó al Gobierno en el ejercicio de una función que fuera propia de él y, por el contrario, se circunscribió el Congreso a establecer reglas propias de su competencia.

REGIMEN DE CESANTIAS CON RETROACTIVIDAD -Inconstitucionalidad de autorización para crear incentivos El inciso final de la norma examinada autoriza al Gobierno para establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la ley tenían régimen de cesantías con retroactividad se acojan al nuevo sistema. Esta parte del precepto es abiertamente inconstitucional, toda vez que representa una autorización indeterminada, tanto desde el punto de vista material como desde el temporal, para que el Ejecutivo cumpla una función indudablemente legislativa.

CESANTIAS PARCIALES -Reconocimiento no sujeto a disponibilidad presupuestal No ocurre lo mismo con el reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales, que no pueden negarse al trabajador so pretexto de no existir partida presupuestal, ni supeditarse a ella, pues son actos que apenas hacen explícita una obligación ya existente en cabeza del organismo estatal y, lo más importante, el correlativo derecho del trabajador solicitante, quien según las normas jurídicas en vigor, si se somete a esos requisitos, puede pedir que se le reconozcan y liquiden las sumas que por tal concepto le es posible retirar.

REGIMEN DE CESANTIAS -Fijación de un mínimo de rezago /INDEXACION DE CESANTIAS La norma no fija un tope anual, o un máximo del diez por ciento del rezago, como meta para atender solicitudes represadas, sino un mínimo, una base necesaria, imperativa, por debajo de la cual los resultados de la gestión administrativa no pueden descender, pero el objetivo acorde con la Constitución consiste en la agilización global de las solicitudes y reconocimientos pendientes de pago, en cuanto la mora causa grave daño a los trabajadores y compromete disciplinariamente a los servidores públicos responsables de ella, contra los cuales el Ministerio Público debe iniciar investigaciones disciplinarias, de oficio o a solicitud de los peticionarios, sin perjuicio del pago indexado de las sumas debidas. Este es

obligatorio, según la jurisprudencia de la Corte, para evitar que se traslade al trabajador -por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda- el efecto negativo de la ineficiencia y la indolencia administrativas.

CESANTIAS PARCIALES -Destinación /SANCION DISCIPLINARIA INDETERMINADA -Inconstitucionalidad Si la ley señala la destinación que debe darse a las cesantías parciales por parte de los trabajadores que las solicitan, resulta violada cuando ellos, asaltando la buena fe de la administración, llevan el producto de lo parcialmente pagado a objetos distintos de los debidos. Ese comportamiento debe ser sancionado, pero, claro está, únicamente puede serlo sobre la base del debido proceso, que tiene aplicación en materia disciplinaria. El comportamiento censurado en la norma que se examina ha debido tener en ella su sanción correspondiente, clara e indudablemente determinada. Se viola la garantía constitucional del debido proceso, y específicamente el principio de legalidad de la sanción, cuando se remite indiscriminadamente al infractor a "las sanciones establecidas en la Ley 200 de 1995", que son once posibles, según el artículo 29 de aquél estatuto. La conducta descrita no está allí incluida, a no ser por remisión de unas normas a otras, lo cual significa que en la práctica no se sabe a ciencia cierta cuál es la sanción aplicable, quedando a discreción de quien aplica el precepto la escogencia del castigo que cada persona merezca.

ENCARGO TEMPORAL -Remuneración El empleado encargado no puede recibir la remuneración del empleo para el cual ha sido asignado provisionalmente, pues ello supondría una doble carga prestacional para la Administración pública por un mismo empleo y, además, una doble remuneración para el encargado, quien, dada la naturaleza excepcional y transitoria del encargo, en ningún momento deja de recibir el salario correspondiente al empleo que originalmente desempeña y al cual regresará luego de cumplido el encargo. Permitir que quien desempeña un empleo por encargo temporal reciba la asignación del titular estando éste devengándola, contraviene lo dispuesto en los artículos 122 y 128 de la Constitución Política.

ENCARGO TEMPORAL -Concepto El encargo temporal es una situación administrativa de creación legal que le permite al Estado sortear las dificultades que puedan presentarse en los casos de ausencia temporal o definitiva de un empleado cuya labor es indispensable para la atención de los servicios a su cargo. Se trata realmente, de una medida de carácter excepcional que igualmente enfrenta situaciones excepcionales o de urgencia y que se cumple en lapsos cortos.

PRINCIPIO DE RAZON SUFICIENTE La igualdad, evidentemente, busca un tratamiento igual para casos análogos y diferente para situaciones cuyas características son distintas. Sin embargo, la existencia de la igualdad no limita la posibilidad de que pueda darse un tratamiento diferente para hechos que se encuentran cobijados bajo una misma premisa, siempre que la diferencia esté amparada por una razón clara y lógica que la convalide y que la doctrina constitucional ha denominado "principio de razón suficiente". Por ello, el establecer formas de diferenciación y tratamientos distintos no necesariamente conduce a una discriminación, pues a ésta sólo se llega cuando la diferencia no es el resultado de una justificación razonable y lógica.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -Libre competencia en afiliación Si bien es cierto que la disposición examinada establece que las Administradoras de Régimen Subsidiado contratarán por lo menos el 40% con I.P.S oficiales, ello no implica violación al derecho a la igualdad ni transgresión a principios o preceptos superiores, ya que el artículo 48 de la Carta Política establece que la ley determinará si la seguridad social es prestada por entidades públicas o privadas, y en tal medida puede entonces determinar el porcentaje de contratación con entes oficiales o particulares para la prestación del mencionado servicio público. Desde luego, los trabajadores gozan de plena libertad para escoger la I.P.S, los centros asistenciales y los médicos que los puedan atender, sin que sea permitido a la entidad para la cual laboran ni a la correspondiente ARS señalar cuáles de aquéllos serán atendidos por las I.P.S oficiales, forzándolos a tomar sus servicios, pues ello, además de vulnerar la libertad del trabajador, significaría abierto desconocimiento del principio de igualdad.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL -Naturaleza /FONDO NACIONAL DE REGALIAS -Recursos para financiación de gastos de protección al medio ambiente /RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Aunque las corporaciones autónomas regionales no son en estricto sentido entidades territoriales -en los términos del artículo 286 de la Constitución-, los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías llegan finalmente a los departamentos y municipios, pues expresamente se destinan, al tenor del precepto demandado, a la financiación de gastos relativos a la protección del medio ambiente, lo que a tales entidades territoriales interesa. No se vulnera, entonces, el artículo 361 constitucional. Dictar normas sobre canalización de recursos en una materia tan importante como el medio ambiente sí contribuye a la racionalización del gasto.

DEUDA JUDICIAL -Pago Se está estableciendo un nuevo mecanismo para que el Estado pague sus deudas judiciales, por medio del registro de las mismas como deuda pública y la emisión de los bonos respectivos. Por ende, la norma no está posibilitando que el Ministerio reconozca o no las deudas contenidas en las sentencias o conciliaciones, caso en el cual sería inexequible, pues permitiría a la autoridad administrativa desestimar las deudas judicialmente reconocidas, sino que simplemente le permite a ese Ministerio utilizar un nuevo mecanismo de pago, que consiste en registrar la obligación en favor del particular como una deuda pública, a fin de satisfacerla mediante un bono. Así entendida la norma, la Corte considera que el mecanismo en manera alguna desconoce la Carta ya que, como lo establece la propia disposición acusada, se debe contar siempre con el consentimiento del beneficiario, con lo cual éste tiene la posibilidad de decidir si le conviene o no el pago mediante el bono.

COMPENSACION -Autorización de cruce de información La norma simplemente autoriza un cruce de información sobre las obligaciones que el particular beneficiario de la decisión judicial puede tener en favor del Estado a fin de que se efectúe, si es el caso, la correspondiente compensación. Como es obvio, esa información sólo puede versar sobre aquellas obligaciones del particular que se encuentren consolidadas mediante la ejecutoria del respectivo acto administrativo, y respecto de las cuales existe mérito ejecutivo y se haya iniciado, antes de la sentencia en contra de la administración, el trámite judicial de su cobro forzoso. Sin embargo, la administración no puede dilatar el cumplimiento de sus obligaciones más allá de un tiempo razonable para el cruce de la información, pues el principio de celeridad del artículo 209 C.P.

impone una efectiva y rápida decisión. Ref.: Expedientes acumulados D-1590, D-1599, D-1607 y D-1613. Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 13, 14, 15, 18, 22, 26, 29 y 30 de la Ley 344 de 1996.

Actores: LUIS ANTONIO VARGAS ALVAREZ y otros. Magistrados Ponentes: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES Los ciudadanos LUIS ANTONIO VARGAS ALVAREZ, CLAUDIA MERCEDES PENAGOS CORREA, DARIO GIOVANNI TORREGROZA LARA, MARIA ELENA VEGA VALCARCEL, ARMANDO JOSUE DUARTE GOMEZ y MANUEL ANTONIO APONTE AVELLA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, han presentado ante la Corte demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 13, 14, 15, 18, 22, 26, 29 y 30 de la Ley 344 de 1996.

Por decisión de la Sala Plena de la Corte, dada la coincidencia temática, se han acumulado los libelos en cuestión y se resolverá sobre ellos mediante un solo fallo, cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991.

II. TEXTOS Los textos acusados son del siguiente tenor literal: "LEY 344 DE 1996 (diciembre 27) por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

El Congreso de Colombia DECRETA: (...) Artículo 13. Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Organos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;

b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo.

El Gobierno Nacional podrá establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la presente Ley tengan régimen de cesantías con retroactividad, se acojan a lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo. El régimen de cesantías contenido en el presente artículo no se aplica al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 14. Las cesantías parciales o anticipos de cesantías de los servidores públicos, sólo podrán reconocerse, liquidarse y pagarse cuando exista apropiación presupuestal disponible para tal efecto, sin perjuicio de que en los presupuestos públicos anuales se incluyan las apropiaciones legales para estos efectos y para reducir el rezago entre el monto de solicitudes y los reconocimientos y pagos, cuando existan. En este caso, el rezago deberá reducirse al menos en un 10% anual, hasta eliminarse.

Artículo 15. Incurrirán en las sanciones establecidas en la Ley 200 de 1995 los servidores públicos que destinen sus cesantías parciales para fines diferentes a los establecidos en las disposiciones legales y quienes teniendo como función velar por la correcta aplicación de tales recursos, no realicen el debido seguimiento.

(...) Artículo 18. Los servidores públicos que sean encargados, por ausencia temporal del titular, para asumir empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, no tendrán derecho al pago de la remuneración señalada para el empleo que se desempeña temporalmente, mientras su titular la esté devengando.

Ninguna entidad territorial u organismo del Estado podrá encargar provisionalmente a servidor público alguno para ocupar cargos de mayor jerarquía sin la disponibilidad presupuestal correspondiente. El funcionario que contravenga lo dispuesto en este inciso incurrirá en falta disciplinaria y será responsable civilmente para los efectos del mismo.

(...) Artículo 22. Las entidades territoriales deberán adoptar los mecanismos necesarios para garantizar la libre competencia en la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y en la prestación de los servicios de salud subsidiados. La Superintendencia Nacional de Salud adoptará las medidas para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

Parágrafo. Las ARS (Administradoras de Régimen Subsidiado), contratarán por lo menos el 40% con I.P.S oficiales. (...) Artículo 26. El Fondo Nacional de Regalías podrá financiar los gastos operativos de los proyectos de inversión de protección del medio ambiente ejecutados por las Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible.

(...) Artículo 29. El Ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales. Cuando las reconozca, las podrá sustituir y atender, si cuenta con la aceptación del beneficiario, mediante la emisión de bonos en las condiciones de mercado que el gobierno establezca y en los términos del Estatuto Orgánico del presupuesto.

Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resulten obligados a cancelar una suma de dinero, antes de proceder a su pago, solicitará a la autoridad tributaria nacional hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de

resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Público Nacional, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna.

Artículo 30. Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para suprimir y fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, tendrá facultades para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Parágrafo 1. El ejercicio de las facultades que se confieren en el presente artículo no incluye los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía.

Parágrafo 2. Para el ejercicio de estas facultades el Gobierno solicitará a las Mesas Directivas de las respectivas Comisiones de Senado y Cámara, la designación de tres Senadores y tres Representantes que lo asesoren en el tema propio de acuerdo con las funciones de cada una de ellas".

III. LAS DEMANDAS Los ciudadanos LUIS ANTONIO VARGAS ALVAREZ y CLAUDIA MERCEDES PENAGOS CORREA demandan la inconstitucionalidad de los artículos 13, 14, 18 y 29 transcritos, por ser violatorios de los artículos 1, 2, 5, 13, 25, 46, 48, 53, 54, 90, 228, 229 y 230 de la Carta Política.

Manifiestan que las cesantías no son salario, pero sí una prestación muy importante para el trabajador, quien al retirarse del empleo encuentra en ellas el único medio para subsistir mientras logra ubicarse nuevamente.

Deducen de lo dicho que el artículo 13 demandado, al querer desaparecer esta prestación, es violatorio de la dignidad humana, del derecho al trabajo y de la seguridad social. Los incentivos que se ofrecen a los trabajadores que han adquirido el derecho a que se les liquiden las cesantías en la forma tradicional, son inconstitucionales, pues son mecanismos de presión, aprovechándose de "las situaciones de emergencia económica de las personas, para obtener de éstas la renuncia a derechos que por su naturaleza son irrenunciables".

En cuanto a las cesantías parciales, tal como están concebidas en el artículo 14 demandado, aduce que se está entrabando su trámite y pago, y los trabajadores no tienen por qué soportar las improvisaciones que se hagan al aprobarse la ley de presupuesto.

En relación con el artículo 18, afirman que se está desconociendo el principio que ordena reconocer "a trabajo igual salario igual", y es inadmisible que si se encarga a una persona, para que cumpla unas determinadas funciones, no se le pague la remuneración correspondiente por ello, por el sólo hecho de que el titular la esté percibiendo. Estas -expone- son circunstancias extrañas que no tienen por qué ser asumidas por el trabajador.

Finalmente manifiestan que se está desconociendo la autonomía de la Rama Judicial, pues con la redacción del artículo 29, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público "se constituye en juez de los jueces", desconociendo las sentencias judiciales. Se atenta contra el debido proceso, pues una vez proferida una sentencia hay que cumplirla y no con posterioridad a ella condicionar su cumplimiento a una previa investigación tributaria. El Estado ya tuvo su oportunidad de defenderse y demostrar la existencia de una compensación y no puede iniciar nuevo proceso para ello (expediente D-1590).

Los ciudadanos ARMANDO JOSUE DUARTE GOMEZ y MANUEL ANTONIO APONTE AVELLA, demandan la inconstitucionalidad del artículo 18 aduciendo iguales razones (expediente D-1613).

La ciudadana MARIA ELENA VEGA VALCARCEL solicita se declaren inexequibles los artículos 14 y 15, el inciso primero del 18, el inciso segundo del 29, el inciso primero del 30 y el parágrafo del artículo 22.

En cuanto al artículo 14, manifiesta su inconformidad, señalando que las cesantías forman parte de las prestaciones sociales del trabajador. Son -expresa- un ahorro que él hace durante su relación laboral, y por tanto le pertenecen únicamente a él y no al Estado. Son -termina diciendo- un derecho adquirido y el ente estatal no puede condicionar su pago a la existencia de apropiación presupuestal disponible.

El artículo 15 viola los artículos 1, 2, 5, 16, 28, 29 y 83 de la Constitución Política, pues se establece una conducta que debe hacer parte de un ordenamiento disciplinario. Además se desconoce el principio de la buena fe, lo cual atenta contra la libertad de la persona, y al trabajador se le tiene como responsable anticipadamente, sin que se le hubiese oído y vencido en juicio.

Afirma que, con la redacción del primer inciso del artículo 18, se desconoce el principio de la prevalencia del interés general, pues un trabajador no va a querer ascender dentro una entidad mientras no se le reconozca una contraprestación económica por su trabajo, quedando el cargo vacante y causando perjuicio a los ciudadanos que demanden el servicio.

A su juicio, con el parágrafo del artículo 22 se rompe el concepto de igualdad y se consagra un indebido privilegio para las I.P.S oficiales, impidiendo que los trabajadores escojan el médico y el centro asistencial donde desean ser atendidos.

Los argumentos para justificar la inconstitucionalidad del artículo 29 son los mismos expuestos por los actores LUIS ANTONIO VARGAS ALVAREZ y CLAUDIA MERCEDES PENAGOS CORREA.

Respecto al artículo 30, afirma que se están violando los artículos 4, 6 y 121 constitucionales, pues la facultad en ellos contemplada es del Congreso, de acuerdo con el artículo 150 C.P. (expediente D-1607).

El ciudadano DARIO GIOVANNI TORREGROZA LARA demanda la inconstitucionalidad del artículo 26, manifestando que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, no son, de acuerdo con el artículo 286 de la Carta Política, entidades territoriales. Por tal motivo, con dineros del Fondo Nacional de Regalías no se pueden financiar sus proyectos, por expresa prohibición del artículo 361 constitucional (expediente D-1599).

IV. INTERVENCIONES El ciudadano JUAN MANUEL VEGA ZARAZA presenta escrito mediante el cual apoya la demanda presentada por MARIA ELENA VEGA VALCARCEL y agrega, en cuanto al artículo 14 acusado, que realmente sus destinatarios son aquellos trabajadores que no se acogieron al nuevo régimen prestacional contenido en la Ley 50 de 1990 y en el Decreto 1063 de 1991, estableciéndose una clara violación al derecho a la igualdad.

El ciudadano MANUEL AVILA OLARTE, actuando en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta escrito en el cual solicita a la Corte declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Considera que las cesantías de los servidores públicos no han desaparecido, como erradamente -según su criterio- lo afirman los demandantes, y no constituyen un "seguro de desempleo".

Asegura que lo que se pretende con la ley demandada es cumplir el principio de la legalidad del gasto público, es decir, que cualquier gasto que la administración quiera realizar debe tener previamente una disponibilidad presupuestal y hacerse en forma ordenada, buscando siempre el interés general.

En cuanto al artículo 15 demandado, manifiesta que está orientado a evitar el desorden fiscal, además de que es un deber de todas las personas utilizar los recursos de las cesantías para aquellos fines determinados por el legislador (art. 95 C.P.), no sólo porque el no hacerlo perjudica fiscalmente al Estado, sino por cuanto también afecta a los demás servidores públicos, que también tienen derecho a ellas. La remisión que aquí se hace a la Ley 200 de 1995 es ajustada a la Carta Política y no rompe la unidad de materia.

Expresa que el artículo 18 de la Ley 344 de 1996 es un desarrollo del artículo 122 de la Constitución y por ello no puede ser contrario a la misma Carta.

En cuanto a la contratación con instituciones prestadoras de salud pertenecientes al sector público, afirma que ello es consecuencia del sistema de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y se busca que aquéllas perciban ingresos regulares, no siendo en ningún caso un privilegio, pues también, como las de carácter particular, están obligadas a cumplir los principios de eficacia y eficiencia que orientan la función pública.

Respecto del artículo 26, objeto de acción, manifiesta que la Corte Constitucional reconoció en Sentencia C-593 de 1995, que los recursos que corresponden al Fondo Nacional de Regalías pueden ser destinados a las Corporaciones Autónomas de Desarrollo con el objeto de que cumplan el fin constitucional a ellas asignado.

Afirma que el actor confunde la deuda y el servicio de deuda pública. Con la conversión en deuda pública de las sentencias y conciliaciones, se trata de crear un mecanismo distinto para que el Estado pague las condenas a través de la expedición de títulos, siempre y cuando el beneficiario de las mismas opte por ello. No existe tampoco inconstitucionalidad alguna respecto del inciso 2 del artículo 29, el cual debe ser interpretado en conjunto con la Ley 179 de 1994, y dice que "este fenómeno de la compensación no sólo es un instrumento efectivo de recaudo, sino que el mismo opera en favor del contribuyente, en la medida en que, realizada la misma, el contribuyente deja de ser deudor de la obligación tributaria".

Finalmente aduce que el Presidente de la República, a través de las facultades extraordinarias, puede modificar la estructura de la administración nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las disposiciones demandadas con base en las mismas razones aducidas por el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Manifiesta, además, que no se ha despojado a los trabajadores del derecho a sus cesantías. Sólo se estableció -indica- un régimen de liquidación diferente, respetando las situaciones jurídicas consolidadas y buscando la observancia del principio de legalidad del gasto público, principio que tampoco puede desconocerse cuando se acude a la figura del encargo.

El artículo 15 acusado es, a su juicio, una aplicación de los artículos 6, 123 y 124 de la Constitución Política, que facultan al legislador para determinar la responsabilidad de los servidores públicos VI.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Competencia La Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. Facultad del legislador para regular hacia el futuro los distintos regímenes de prestaciones sociales Como lo había destacado esta Corte a propósito del análisis por ella efectuado sobre la constitucionalidad de la Ley 100 de 1993, la Constitución Política no impone al legislador unos determinados criterios acerca del régimen legal de las prestaciones sociales que se deban pagar a los trabajadores, ni estipula normas que impidan a la ley cambiar hacia el futuro los sistemas de liquidación o determinación de aquéllas, ni obstruye la evolución de la estructura laboral fundada en la ley, siendo claro que le es posible crear nuevas prestaciones, introducir reglas distintas sobre las vigentes y aun sustituir unas por otras, todo sobre la base de que no afecte situaciones jurídicas consolidadas ni pretenda dar a los nuevos ordenamientos efectos retroactivos -a menos que sean indudablemente benéficos para los trabajadores- o atribuirles consecuencias contrarias a garantías laborales mínimas señaladas en la Constitución.

Así lo señaló la Sentencia C-529 del 24 de noviembre de 1994: "Desde luego, no se puede perder de vista que en lo referente a prerrogativas reconocidas por el sistema jurídico a los trabajadores y bajo la perspectiva del Estado Social de Derecho, el legislador carece de atribuciones que impliquen la consagración de normas contrarias a las garantías

mínimas que la Carta Política ha plasmado con el objeto de brindar protección especial al trabajo. Por ello, no puede desmejorar ni menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores, como perentoriamente lo establece el artículo 53 de la Constitución.

El análisis correspondiente habrá de ser efectuado en cada caso, teniendo en cuenta si en concreto una determinada disposición de la ley quebranta las expresadas garantías constitucionales.

Pero de allí no se sigue que las normas legales de carácter laboral sean inmodificables. Ocurre sí que no pueden tener efecto negativo sobre situaciones jurídicas ya consolidadas a la luz de las disposiciones que las anteceden.

En cuanto a la posible desmejora de derechos y garantías laborales consagrados genéricamente en leyes anteriores, solamente puede establecerse que ella se configura si se acude al examen de una determinada disposición o de un conjunto de normas que materialmente impliquen una contradicción con la preceptiva constitucional.

La sola derogación del mandato legal que consagraba una garantía no implica per se la desmejora laboral, pues bien puede acontecer que mediante otras disposiciones el legislador la haya restablecido o inclusive mejorado o complementado".

En verdad, tal criterio no se opone a la protección especial que merece el trabajo, según lo establecido en el Preámbulo de la Constitución y en sus artículos 25 y 53, ya que no puede suponerse que, cuando se dictan normas legales que modifican el sistema vigente en materia laboral, ello se hace con el fin de desmejorar las condiciones de remuneración y de garantía de las cuales el orden jurídico rodea las relaciones de trabajo, o de desconocer conquistas sociales de los trabajadores.

Claro está -se reitera-, las nuevas reglas que el legislador introduzca no pueden afectar los derechos adquiridos, la dignidad humana ni la libertad de los trabajadores, según lo establece claramente el artículo 53 de la Constitución Política.

De la misma manera, si se parte del supuesto de que resulte indispensable introducir correctivos a la normatividad en vigor por razones de carácter económico o social, en cuya virtud algunos de los trabajadores en ejercicio se vean beneficiados por el nuevo sistema mientras que otros, dado el tiempo transcurrido, podrían sufrir perjuicio, no es permitido a la ley forzar, sin ninguna clase de distinciones, la incorporación de todos a la misma normatividad.

En otras palabras, con la salvedad hecha sobre beneficios incontrovertibles para los trabajadores, los cambios que contemple la nueva legislación únicamente pueden hacerse obligatorios para las relaciones laborales futuras, es decir, las que se entablen después de haber entrado aquélla en pleno vigor, y, en consecuencia, excepto el caso de anuencia expresa y enteramente voluntaria del trabajador afectado, no es admisible cobijar bajo las nuevas disposiciones las situaciones jurídicas nacidas a partir de vínculos de trabajo que se venían ejecutando al producirse la reforma. Respecto de ellas, el único que puede optar por incorporarse al régimen posterior, pudiendo permanecer en el antiguo, es el empleado, libre de toda coacción externa y bajo el supuesto de su mejor conveniencia.

Tampoco cabe introducir elementos normativos que impliquen la ruptura de la igualdad, ni disposiciones que comporten deterioro de las condiciones dignas y justas en que debe prestarse todo servicio, según perentorio mandato del artículo 25 C.P.

En sentencias C-529 del 24 de noviembre de 1994 y T-418 del 9 de septiembre de 1996 esta Corte sostuvo: "El Estado se encuentra obligado a asegurar que las relaciones laborales se desenvuelvan en condiciones dignas y justas y a velar por el permanente respeto de los empleadores, públicos o privados, a las garantías mínimas de los trabajadores, por la adecuada remuneración de sus servicios y por el pago oportuno de sus prestaciones.

El artículo 53 de la Constitución, a cuyos principios mínimos está sujeto el legislador y lo están, por supuesto, el Gobierno y los jueces, dispone la igualdad de oportunidades para los trabajadores, en desarrollo del principio general de la igualdad, que, de conformidad con el artículo 13 Ibídem , proscribe toda forma de discriminación o preferencia injustificada.

Aunque, como lo ha declarado esta Corte, el legislador tiene competencia para introducir modificaciones a la normatividad laboral y puede, en consecuencia, plasmar cambios en el contenido de las prestaciones sociales, crear nuevas modalidades de ellas y señalar condiciones y requisitos aplicables a las relaciones laborales futuras, es lo cierto que no goza de atribuciones para instituir o propiciar distinciones no sustentadas en motivos fundados y razonables, para desconocer los derechos de los trabajadores ni para menoscabar su libertad". (Cfr. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996).

(...) "Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico.

(...) Como se observa, los límites que surgen del sistema constitucional para que el legislador ejerza este normal atributo, inherente a su función, son tan sólo de índole formal, jamás materiales o sustanciales. La ley podrá siempre modificar, adicionar, interpretar o derogar la normatividad legal precedente, sin que sea admisible afirmar que en el ordenamiento jurídico existen estatutos legales pétreos o sustraídos al poder reformador o derogatorio del propio legislador". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-529 del 24 de noviembre de 1994).

"Desde luego, no se puede perder de vista que en lo referente a prerrogativas reconocidas por el sistema jurídico a los trabajadores y bajo la perspectiva del Estado Social de Derecho, el legislador carece de atribuciones que impliquen la consagración de normas contrarias a las garantías mínimas que la Carta Política ha plasmado con el objeto de brindar protección especial al trabajo.

Por ello, no puede desmejorar ni menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores, como perentoriamente lo establece el artículo 53 de la Constitución.

El análisis correspondiente habrá de ser efectuado en cada caso, teniendo en cuenta si en concreto una determinada disposición de la ley quebranta las expresadas garantías constitucionales". (Cfr. C-529 del 24 de noviembre de 1994).

"Por tanto, el tránsito de un determinado sistema salarial o prestacional a otro no puede implicar el establecimiento de categorías o castas de trabajadores, ni la pérdida, por parte de algunos de ellos, de los derechos mínimos reconocidos directamente por la Constitución.

El cambio de legislación no puede llevar a que los trabajadores que queden cobijados por las nuevas modalidades de protección de sus derechos laborales -que no otro puede ser su contenido- queden marginados de la igualdad de oportunidades ante la ley; de la remuneración mínima vital y móvil; de la proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad y calidad de trabajo; de la garantía de estabilidad en el empleo; de la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; de la seguridad en el sentido de que no serán forzados o estimulados a transigir o conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles; de la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del Derecho; de la primacía de la realidad sobre las formalidades; de las garantías de seguridad social, capacitación, adiestramiento y descanso necesario, ni de la protección laboral especial para las mujeres, las madres y los menores.

De ninguna manera las reformas del sistema jurídico en materia laboral pueden llevar consigo la pérdida o la relativización del derecho que tiene todo trabajador, por el hecho de serlo, con independencia del régimen laboral que lo cobije, al pago puntual y al reajuste periódico de salarios, pensiones y prestaciones sociales, ni al justo e inalienable derecho de reclamar que se le reconozcan intereses moratorios, acordes con la tasa real vigente en el mercado, cuando el patrono -oficial o privado-, la respectiva entidad de seguridad social o el fondo de pensiones y cesantías al que pertenece, según el caso, incurre en mora en el pago o cubrimiento de tales factores". (Cfr. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996).

3. La unidad de materia. Las leyes marco. Exclusividad de la función del Congreso en asuntos de estricta reserva legal La Ley 344 de 1996, de la cual hacen parte las disposiciones demandadas, tiene por objeto dictar normas tendientes a la racionalización del gasto público.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte sobre el alcance del principio constitucional de unidad de materia -que aquí se reitera-, no se encuentra motivo de inconstitucionalidad por ese aspecto en la norma del artículo 13 recién estudiado, ni en los demás de la Ley, pues resulta ostensible que la liquidación anual de cesantías y las reglas que se establecen sobre pagos parciales o anticipos de dicha prestación y en torno a la contratación preferente de I.P.S. oficiales, así como las disposiciones sobre encargos y acerca del cumplimiento de sentencias judiciales, confluyen al objetivo básico de la ley -la reducción del gasto- y repercuten en la disminución de cargas laborales en cabeza de la administración.

No se olvide lo que sostuvo la Corte en Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996: "Toda ley del Congreso está sometida a las disposiciones constitucionales relativas a su expedición y contenido, por lo cual, no obstante gozar el Congreso de facultad o competencia para legislar en determinada materia, resulta inconstitucional la normatividad que expida si, al hacerlo, desconoce o inaplica los preceptos generales que la Constitución consagra.

Dos preceptos superiores buscan delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función.

Es claro que esos perentorios mandatos del Constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas.

Los artículos aludidos son los números 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido" (subraya la Corte).

La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.

En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o

bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

Estos principios se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte. Empero, no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.

Esto resulta particularmente cierto ante las responsabilidades que asume el Congreso como parte vital del Estado Social de Derecho, el cual, por fuerza, para alcanzar las metas a él inherentes, debe consultar elementos en principio distintos y ajenos, pero concatenados entre sí por multitud de circunstancias de la vida real, convertidas en factor condicionante de su tarea.

A nadie se oculta, entonces, que si bien la seguridad social -materia prevaleciente en la Ley 100 de 1993- se presenta como objeto de labor legislativa fácilmente separable de la que implica el poder de imposición del Estado, pueden vincularse desde el punto de vista material cuando, como en el proceso presente, se aprecia que, para el adecuado e integral cumplimiento de los cometidos sociales subyacentes a esa normatividad, son indispensables la canalización de recursos y el arbitrio rentistico, lo que, dentro de un sistema ordenado y previamente concebido por el legislador, aconseja el uso de las atribuciones constitucionales del Congreso para incorporar, en un solo haz normativo, las reglas que, a su juicio, son aptas para la finalidad propuesta, como ocurre con el Fondo de Solidaridad creado y con la necesaria referencia a las fuentes que lo alimentan, una de las cuales son los tributos objeto de demanda.

No sobra advertir que la unión sustancial que puede establecer el legislador, cobijando elementos aparentemente diversos en un solo conjunto legislativo, debe fundarse en razones objetivas y que, por tanto, las reglas constitucionales sobre unidad de materia no son transgredidas cuando la relación entre los varios asuntos tratados en la ley puede ser establecida de manera fehaciente y clara, como a todas luces se muestra en este caso. Los mandatos constitucionales al respecto son vulnerados, en cambio, cuando el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados "micos" o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación".

Considera la Corte que todos los temas tratados en las normas enjuiciadas tienen un denominador común -cumplir el objetivo de racionalización y disminución del gasto público- y que ese elemento, sustancialmente resultante de los textos mismos sometidos a examen, atiende a todas luces los requisitos constitucionales sobre unidad de materia; con lo cual se desvirtúa de plano el cargo formulado.

Ahora bien, establece el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, que la materia objeto de análisis, en cuanto corresponde al régimen prestacional de los empleados públicos, ya que las cesantías reguladas en los preceptos que se examinan son prestaciones sociales, debe tratarse por el Congreso mediante normas que tengan un carácter general, conocidas en nuestro sistema como leyes marco .

En efecto, la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas

aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria.

La Corte, en Sentencia C-465 del 16 de julio de 1992 (M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón) sintetizó así los rasgos característicos de las leyes en mención:

"El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guiarán la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto.

2o. Estas leyes limitan la función legislativa del Congreso en cuanto que dicho poder se contrae a trazar las normas generales, a enunciar los principios generales y a dar las orientaciones globales a que debe ceñirse el ejecutivo en la adopción de regulaciones y medidas en los campos específicos de la actividad estatal que constitucionalmente se reservan a esta clase de estatutos normativos; de ahí que su materia escape a la regulación de la ley ordinaria.

3o. Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido. 4o. En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta.

5o. Revisadas las materias que la reforma de 1968 reservó a este tipo de leyes, como rasgo común todas ellas se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo; a fenómenos económicos que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública.

6o. Al Gobierno incumbe concretar la normatividad jurídica que dichas materias reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o "marcos" dados por el legislador en la respectiva Ley".

Sin embargo, el Legislativo no tiene por estas razones vedada su posibilidad de estatuir normas marco dentro de leyes más amplias o comprehensivas. Se admite la posibilidad de que ellas sean aprobadas junto con otras que se hallen dentro del mismo haz normativo pero que no tengan dicha calidad, lo cual no es prohibido por la Constitución.

Por otra parte, que el legislador, en la norma marco, establezca reglas detalladas cuando se trate de materias reservadas por la Constitución a la ley, en nada invade la órbita del Gobierno, que es administrativa.

No puede olvidarse, sobre este último punto, que, de todas maneras, las pautas generales que dicte el Congreso en las leyes marco hacen parte del ejercicio de su función legislativa. Es decir, las materias que con arreglo a la Constitución son de reserva de la ley, que no pueden transferirse al Ejecutivo ni delegarse en él, y ni siquiera ser objeto del mecanismo de las facultades extraordinarias (Art. 150, numeral 10, C.P.), no pueden tampoco dejar de hacer parte del marco que el Congreso de la República debe trazar en las materias previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para pasar a la órbita gubernamental. El marco, en esos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el Congreso, ya que solamente es permitido que se contenga en leyes en sentido formal y orgánico. La potestad reglamentaria, que se amplía en tratándose de asuntos objeto de regulación mediante la figura que contempla el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, corresponde al Gobierno, pero éste ejerce una función sometida al marco de la ley, puramente administrativa, y no le es posible modificar, derogar, ampliar ni restringir lo que el legislador haya dispuesto al sentar las bases generales que orientan la actividad estatal en la materia respectiva. El Presidente de la República apenas puede -y debe- concretar tales directrices, en su campo, que es el administrativo, pues el desarrollo de las leyes marco no le confiere atribuciones de legislador, con el objeto de adecuar las pautas generales a las variables circunstancias de la economía y al manejo de situaciones objeto de su decisión.

Es evidente, entonces, que la Carta Política resultaría violada si se "deslegalizaran" por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución.

Tal es el caso precisamente del régimen de cesantías, que resulta reformado por el artículo 13 de la Ley 344 de 1996 para las personas que se vinculen en el futuro a los órganos y entidades del Estado. Las reglas que se venían aplicando, en cuanto hacían parte del régimen prestacional, eran de jerarquía legislativa y solamente podían ser afectadas o modificadas mediante ley, por lo cual las directrices que el Congreso ha dictado en la norma que ocupa la atención de la Corte no podían dejar de contemplar de manera directa, como se hizo, los nuevos sistemas de liquidación definitiva de cesantías por anualidades o fracciones de ellas.

Se cambió, pues, por el legislador -que era quien podía hacerlo- el sistema que se hallaba en vigor, y a ello se procedió con el propósito definido de disminuir o atemperar el gasto público, pero no aparece por tales razones violado precepto constitucional alguno, en cuanto no se afectaron los derechos adquiridos de los trabajadores (la norma surte efectos hacia el futuro); no se rompió la unidad de materia exigida por la Carta; no se vulneró el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política; no se sustituyó al Gobierno en el ejercicio de una función que fuera propia de él y, por el contrario, se circunscribió el Congreso a establecer reglas propias de su competencia.

El inciso final de la norma examinada autoriza al Gobierno para establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la ley tenían régimen de cesantías con retroactividad se acojan al nuevo sistema.

Esta parte del precepto es abiertamente inconstitucional, toda vez que representa una autorización indeterminada, tanto desde el punto de vista material como desde el temporal, para que el Ejecutivo cumpla una función indudablemente legislativa.

En efecto, corresponde al Congreso de la República de manera exclusiva establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (art. 150, numeral 11, C.P.) En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345 C.P.) Según el artículo 347 de la Constitución, el proyecto de ley de apropiaciones que se lleva a la aprobación del Congreso deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

Si el Gobierno, a partir de la norma examinada, puede establecer incentivos para los trabajadores estatales con el objeto de que, aun contra su conveniencia económica derivada de la forma de liquidación de cesantías que se les viene aplicando, se acojan al nuevo, tendrá que incurrir el Estado en los gastos correspondientes a esos estímulos. El Ejecutivo sería el encargado de fijarlos cuantitativa y cualitativamente, sin límites -pues la norma no los fija- y sin término, en evidente transgresión a lo establecido constitucionalmente.

El Congreso ha delegado en el Ejecutivo una función propia indelegable que solamente en los estados de excepción puede asumir aquél, como lo ha recordado la Corte en reciente fallo, al declarar inexequible el artículo 31 de la Ley 333 de 1996 (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-409 del 28 de agosto de 1997).

Se dirá que los estímulos mencionados no necesariamente son de naturaleza económica. ¿Y, entonces, de qué tipo pueden ser? A juicio de la Corte, no podrían consistir en ascensos o promociones dentro de los organismos o entidades a los que pertenezca el trabajador, pues según el artículo 125 de la Constitución, el progreso en el rango de los empleos tiene por único fundamento la verificación objetiva de los méritos y calidades de los aspirantes.

Tampoco tendría lugar la autorización si se tratara de estímulos consistentes en asegurar, en cualquier campo, la prelación, la exclusividad o el trato diferente, desde el punto de vista laboral o administrativo, programas preferenciales de vivienda o educación, o de otra índole, por cuanto ello implicaría injustificada discriminación, ya proscrita por la jurisprudencia en cuanto violatoria del derecho a la igualdad (Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996), en contra de quienes no quieran acogerse al nuevo sistema.

El parágrafo del artículo 13 acusado deja a salvo los regímenes especiales que la ley haya establecido o pueda establecer para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, lo cual se aviene a la Constitución Política.

4. Sujeción a apropiación presupuestal para cesantías parciales Salvo las expresiones "reconocerse, liquidarse y", la primera parte del artículo 14 acusado, se ajusta a la Constitución, pues no hace sino desarrollar los mandatos que se acaban de citar sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público.

En efecto, aun habiendo reconocido una cesantía parcial o un anticipo de cesantía, y siendo claro que el trabajador tiene derecho a su pago, éste no puede producirse de manera inmediata si en el presupuesto de la respectiva vigencia no ha sido prevista la apropiación presupuestal que permita a la administración disponer de los fondos correspondientes. De manera que esta exigencia legal encuentra sustento en la Carta Política.

No ocurre lo mismo con el reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales, que no pueden negarse al trabajador so pretexto de no existir partida presupuestal, ni supeditarse a ella, pues son actos que apenas hacen explícita una obligación ya existente en cabeza del organismo estatal y, lo más importante, el correlativo derecho del trabajador solicitante, quien según las normas jurídicas en vigor, si se somete a esos requisitos, puede pedir que se le reconozcan y liquiden las sumas que por tal concepto le es posible retirar.

Por ese motivo, esta Corporación, en Sala de tutela, por Sentencia T-228 del 13 de mayo de 1997, inaplicó las aludidas expresiones a casos concretos, dada su ostensible oposición a los artículos 53 y 345 de la Constitución Política.

Dijo así la Sala Quinta de Revisión: "Dicha norma, en cuanto hace a la liquidación y reconocimiento de cesantías, es inconstitucional, puesto que desconoce abiertamente el artículo 53 de la Carta, a cuyo tenor "la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores "

(subraya la Corte). Y es claro que, para todo trabajador es un verdadero derecho el que tiene a pedir que se le liquiden y reconozcan sus prestaciones sociales, entre ellas la cesantía, total o parcial, cuando cumple los requisitos contemplados en la ley, independientemente de la existencia de partidas presupuestales. Pero, además, existe una evidente contradicción entre la norma legal transcrita, en lo que concierne a la liquidación y reconocimiento, y el artículo 345 de la Carta Política, que refiere la prohibición en él contenida exclusivamente a las erogaciones con cargo al tesoro no incluidas en el presupuesto.

Con arreglo al artículo 4 de la Constitución Política, esta Corte inaplicará las palabras "reconocerse, liquidarse y...", incluidas en el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, y aplicará, a cambio de ellas, lo previsto en los artículos 53 y 345 de la misma Carta".

Las enunciadas razones son suficientes para declarar inexequibles los indicados términos. El mismo artículo 14 de la Ley 344 de 1996 establece que en los presupuestos públicos anuales podrán incluirse las apropiaciones legales para el pago de cesantías parciales o anticipos de cesantías, y para reducir el rezago existente respecto del monto de solicitudes, lo cual se acomoda a las prescripciones constitucionales, pues no solamente permite la adecuación de las conductas administrativas en materia de preparación del presupuesto a las perentorias reglas del artículo 53 de la Constitución, y

sirve a los fines de satisfacer los derechos de los trabajadores, sino que desarrolla a cabalidad los principios de igualdad, eficacia, economía y celeridad, que rigen la función administrativa, según el artículo 209 de la Carta Política.

Eso sí, debe advertirse -y en tal sentido se condiciona la exequibilidad- que la norma no fija un tope anual, o un máximo del diez por ciento del rezago, como meta para atender solicitudes represadas, sino un mínimo , una base necesaria, imperativa, por debajo de la cual los resultados de la gestión administrativa no pueden descender, pero el objetivo acorde con la Constitución consiste en la agilización global de las solicitudes y reconocimientos pendientes de pago, en cuanto la mora causa grave daño a los trabajadores y compromete disciplinariamente a los servidores públicos responsables de ella, contra los cuales el Ministerio Público debe iniciar investigaciones disciplinarias, de oficio o a solicitud de los peticionarios, sin perjuicio del pago indexado de las sumas debidas. Este es obligatorio, según la jurisprudencia de la Corte, para evitar que se traslade al trabajador -por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda- el efecto negativo de la ineficiencia y la indolencia administrativas:

"Para la Corte es claro que los dineros de las cesantías pertenecen a los trabajadores y que cuando ellos, de conformidad con las normas vigentes y cumpliendo los requisitos legales, hacen uso de su derecho a reclamarlas parcialmente, una vez que los valores respectivos les han sido liquidados, tienen derecho también a que las sumas correspondientes les sean desembolsadas.

Como se dijo en Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996, si el momento del pago de las cesantías parciales se hace depender de que el trabajador hubiere optado por uno u otro régimen laboral, cancelando con rapidez unas y demorando otras, además de que se viola el derecho a la igualdad por la diferencia injustificada de trato, se castiga con el retardo a ciertos trabajadores por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, al paso que los demás no la padecen.

Ya expresó la Corte al respecto que "la necesidad de recibir los dineros de sus cesantías, que pertenecen a los trabajadores y no al Estado, no es menor en el caso de quienes prefirieron el nuevo régimen que en el de quienes permanecieron en el antiguo". Lo cual pone de presente el perjuicio ocasionado al trabajador a quien el pago se ha demorado.

En efecto, una vez liquidada la suma que en ese momento puede retirar el empleado, lo normal sería que se le entregara, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. El retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce.

Bien es cierto que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono.

Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias.

Así, si el trabajador, mientras se produce el pago efectivo, ha contratado un empréstito y debe pagar unos intereses, sería del todo injusto y profundizaría la desigualdad respecto del empleado a quien sí se cancela con rapidez la cesantía parcial, pretender que aquél no tenga derecho a la actualización monetaria de las cantidades que la administración le adeuda.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996, dejó en claro que los obligados al pago de salarios, prestaciones y pensiones deben asumir, además del cubrimiento íntegro de las sumas correspondientes, la actualización de los valores que hayan venido reteniendo a los trabajadores, desde el momento en que adquirieron el derecho al pago hasta el instante en que éste se produzca efectivamente.

Tal actualización, según lo destacó la Sala Plena en Sentencia C-448 de 1996, desarrolla claros principios constitucionales, en especial el que surge del artículo 53 C.P., a cuyo tenor la remuneración laboral debe ser móvil, a fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores, lo que se logra normalmente mediante la indexación de las sumas adeudadas, para que éstas no se deterioren en términos reales con el paso del tiempo, sin detrimento de los cargos que pueda hacerse a la entidad incumplida en cuanto a la indemnización de otros perjuicios que su ineficiencia y demora puedan generar al afectado. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997).

Entendida de otra manera, la referencia legal al diez por ciento (10%) del retraso sería inconstitucional, pues significaría aceptación, proveniente del legislador, de la ineficiencia de las autoridades públicas, la cual, de ese modo, se extendería indefinidamente, permitiéndoles que cada año dejaran sin solución presupuestal el noventa por ciento de las solicitudes acumuladas de cesantías parciales, en clara oposición a los artículos 53 y 209 de la Carta Política.

5. Inconstitucionalidad de las sanciones disciplinarias indeterminadas El artículo 15 impugnado declara que incurrirán en las sanciones establecidas en la Ley 200 de 1995 (Código Unico Disciplinario) los servidores públicos que destinen sus cesantías parciales para fines diferentes a los establecidos en las disposiciones legales y quienes teniendo como función velar por la correcta aplicación de tales recursos, no realicen el debido seguimiento.

No vacila la Corte en afirmar que, si la ley señala la destinación que debe darse a las cesantías parciales por parte de los trabajadores que las solicitan, resulta violada cuando ellos, asaltando la buena fe de la administración, llevan el producto de lo parcialmente pagado a objetos distintos de los debidos.

Ese comportamiento, a juicio de la Corte, debe ser sancionado, pero, claro está, únicamente puede serlo sobre la base del debido proceso, que tiene aplicación en materia disciplinaria.

El artículo 29 de la Constitución señala que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. Eso significa que no sólo las conductas proscritas por la ley y que dan lugar a sanciones (en materia disciplinaria, las faltas) deben estar contempladas con precisión, de tal manera que en el caso concreto el comportamiento observado por la persona encaje exactamente en la descripción normativa, sino que también las penas, castigos o sanciones tienen que predeterminarse en la norma general respectiva, de tal manera que entre la conducta y su consecuencia jurídica exista una relación directa.

Ello impide que quien aplica las sanciones pueda, respecto de conductas iguales y bajo idénticas circunstancias, escoger la pena o sanción que habrá de imponer.

Obviamente, en el campo disciplinario, como en el estrictamente penal, es posible que el legislador señale un margen de apreciación y de graduación de las sanciones, para que dentro de los límites legales, quien impone la pena o la sanción pueda obrar previa la evaluación de las circunstancias, los atenuantes y los agravantes que deban tenerse en cuenta para determinar el monto de aquéllas.

Pero una cosa es permitir que así suceda y otra bien distinta remitir de manera absoluta e indeterminada una cierta conducta a las sanciones, muy diversas, que otro estatuto legal contiene.

En efecto, el comportamiento censurado en la norma que se examina ha debido tener en ella su sanción correspondiente, clara e indudablemente determinada.

Se viola la garantía constitucional del debido proceso, y específicamente el principio de legalidad de la sanción, cuando se remite indiscriminadamente al infractor a "las sanciones establecidas en la Ley 200 de 1995", que son once posibles, según el artículo 29 de aquél estatuto. La conducta descrita no está allí incluida, a no ser por remisión de unas normas a otras, lo cual significa que en la práctica no se sabe a ciencia cierta cuál es la sanción aplicable, quedando a discreción de quien aplica el precepto la escogencia del castigo que cada persona merezca.

6. Los encargos Consagra el primer inciso del artículo 18 acusado que los servidores públicos a quienes se encargue de asumir empleos, diferentes de aquéllos para los cuales fueron nombrados, cuando estuviere ausente su titular, no tienen derecho a percibir la remuneración correspondiente al empleo que desempeñan temporalmente, mientras el titular la esté devengando.

Debe tenerse en cuenta, para comenzar, que el Decreto-ley 2400 de 1968 y el Decreto Reglamentario 1950 de 1973, prevén las distintas situaciones administrativas en que se encuentran los empleados públicos vinculados a la administración: 1) en uso de licencia o permiso; 2) en comisión; 3) ejerciendo las funciones de un empleo por encargo; 4) prestando el servicio militar obligatorio; 5) en servicio activo; 6) en vacaciones; o 7) suspendido en el ejercicio de sus funciones.

De estas situaciones administrativas sólo dos no dan derecho al pago de remuneración; ellas son, las licencias renunciables sin sueldo hasta por sesenta (60) días al año contenidas en el artículo 19 del Decreto-ley 2400 de 1968 y la licencia para prestar servicio militar obligatorio de que trata el artículo 24 del mismo ordenamiento. Las demás situaciones administrativas dan lugar al pago de la correspondiente remuneración [1] .

En relación con la situación administrativa "por encargo", la ley distingue entre aquel que tiene lugar por falta temporal o el que se presenta por falta definitiva. Sobre el particular, anota la Corte que el encargo aparece definido en el artículo 34 del Decreto 1950 de 1973, reglamentario del Decreto-ley 2400 de 1968, el cual expresa: "Hay encargo cuando se designa temporalmente a un empleado para asumir, total o parcialmente, las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo". Por su parte, el artículo 23 del Decreto-ley 2400 de 1968, refiriéndose a la duración del encargo prescribe: "Cuando se trate de ausencia temporal el encargo podrá conferirse hasta por el término de aquélla y en caso de vacante definitiva hasta por un plazo máximo de tres (3) meses.

Vencido este término el encargado cesará automáticamente en el ejercicio de tales funciones y el empleo deberá proveerse de acuerdo con los procedimientos normales". Y el artículo 37 del Decreto Reglamentario 1950 de 1973, haciendo mención al sueldo durante el encargo señala: "El empleado encargado tendrá derecho al sueldo de ingreso señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no deba ser percibido por su titular".

Ahora bien, si el encargo opera para un empleado público y tiene por finalidad que éste asuma total o parcialmente las funciones de empleos diferentes de aquel para el cual ha sido nombrado por ausencia temporal o definitiva de su titular, resulta pertinente determinar cuál de estas situaciones se presenta. Si se trata de una ausencia temporal, como la planteada en la norma que se analiza, el encargo se conferirá por el término de la misma; y si se trata de ausencia definitiva, el encargo no podrá exceder de tres meses. En este último caso -ausencia definitiva-, el empleado encargado tiene derecho a recibir el sueldo correspondiente al empleo para el cual ha sido encargado, pues por tratarse de vacancia definitiva de su titular, éste ha dejado de ocupar el cargo y, por tanto, también ha dejado de recibir el sueldo correspondiente.

Tratándose de ausencia temporal, la cual genera el encargo temporal, la misma es por esencia transitoria y, por tanto, el encargo durará, como máximo, el término dispuesto para la ausencia definitiva cual es, según la norma anteriormente citada, de tres (3) meses. Obsérvese, que la ausencia temporal del empleado supone de todas maneras su vinculación en el cargo del cual es titular, aún cuando circunstancias de orden administrativo o de otro orden, no le permitan,

transitoriamente, estar al frente del mismo. Por tanto, el hecho de seguir vinculado a su cargo original lo habilita para continuar recibiendo la correspondiente remuneración y las prestaciones sociales a que tenga derecho; de allí que el empleado encargado no pueda recibir la remuneración del empleo para el cual ha sido asignado provisionalmente, pues ello supondría una doble carga prestacional para la Administración pública por un mismo empleo y, además, una doble remuneración para el encargado, quien, dada la naturaleza excepcional y transitoria del encargo, en ningún momento deja de recibir el salario correspondiente al empleo que originalmente desempeña y al cual regresará luego de cumplido el encargo. En efecto, el empleado público, al variar su situación administrativa en aquella denominada encargo, tendrá derecho a recibir la remuneración del empleo en el cual ha sido encargado, "...siempre que no sea percibido por su titular" (art. 37 D.R. 1950 de 1973) [2] .

Así, permitir que quien desempeña un empleo por encargo temporal reciba la asignación del titular estando éste devengándola, contraviene lo dispuesto en los artículos 122 y 128 de la Constitución Política que expresamente señalan:

"Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente."

"Artículo 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley."

El encargo temporal, es entonces una situación administrativa de creación legal que le permite al Estado sortear las dificultades que puedan presentarse en los casos de ausencia temporal o definitiva de un empleado cuya labor es indispensable para la atención de los servicios a su cargo. Se trata realmente, de una medida de carácter excepcional que igualmente enfrenta situaciones excepcionales o de urgencia y que se cumple en lapsos cortos [3] . Ella encuentra fundamento en el inciso 2o. del artículo 123 de la Carta Política, que dice:

"los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento".

Por ello, no considera la Corte que la norma bajo estudio sea inconstitucional y establezca una discriminación en contra del servidor público bajo encargo, por no recibir el salario percibido por su titular, pues como lo ha reconocido la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, no puede ser entendido como una igualdad matemática que le impida al legislador regular tratamientos diferentes con respecto de aquellos casos que presentan características diversas, producto de las distintas situaciones en que se desenvuelven los sujetos.

La igualdad, evidentemente, busca un tratamiento igual para casos análogos y diferente para situaciones cuyas características son distintas. Sin embargo, la existencia de la igualdad no limita la posibilidad de que pueda darse un tratamiento diferente para hechos que se encuentran cobijados bajo una misma premisa, siempre que la diferencia esté amparada por una razón clara y lógica que la convalide y que la doctrina constitucional ha denominado "principio de razón suficiente". Por ello, el establecer formas de diferenciación y tratamientos distintos no necesariamente conduce a una discriminación, pues a ésta sólo se llega cuando la diferencia no es el resultado de una justificación razonable y lógica.

En el caso de la norma acusada, lo que busca el legislador con su consagración, como ya se ha dicho, es suplir una necesidad pública de servicio cuya atención es indispensable para dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, relacionados con el servicio a la comunidad y la prosperidad general (art. 2 C.P.), pero garantizando su continuidad y eficiencia con arreglo a criterios de economía y racionalización de los costos operativos que puede llegar a demandar su

ejercicio. En este punto no sobra recordar que, según los postulados consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, entre otros. Igualmente, la norma citada le impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Por lo demás, debe insistirse en que la situación prevista en la norma acusada es eminentemente transitoria y, por lo tanto, coyuntural, a la cual no cabe aplicar el principio de "a trabajo igual salario igual", pues si bien es cierto que el servidor encargado de asumir transitoriamente las funciones propias de un cargo, por ausencia temporal del titular de éste, debe desempeñar dichas funciones durante un lapso, generalmente corto, no por ello asume la totalidad de las prerrogativas, preeminencias y responsabilidades que corresponden al titular, quien lo desempeña en razón de haber reunido la plenitud de los requisitos exigidos para ello, a juicio del nominador, y con carácter permanente, mientras goce, naturalmente, de la confianza de éste, si se trata de funcionarios de libre nombramiento y remoción, o cumpla a cabalidad con las funciones propias del cargo, si es de carrera.

7. La libre competencia en la afiliación al sistema de seguridad social en salud El artículo 22 demandado se limita a enunciar la libre competencia en la afiliación al sistema de seguridad social en salud y en la prestación de los servicios de salud subsidiados, para el caso de las entidades territoriales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48 y 333 de la Carta. De manera que no existe incompatibilidad alguna entre la norma demandada y la Constitución.

Téngase presente que, de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero "dentro de los límites de la Constitución y la ley".

Así lo disponen también los artículos 300, 305, 313 y 315 del Estatuto Fundamental, en cuanto al ejercicio de las competencias correspondientes a los distintos órganos de tales entidades.

Por otra parte, al tenor del artículo 49 de la Constitución, "corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley".

Y, en cuanto a los servicios públicos, uno de los cuales es el de la salud, señala el artículo 365 de la Carta Política: "Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley , podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares . En todo caso, el Estado mantendrá la regulación , el control y la vigilancia de dichos servicios".

En otro aspecto, si bien es cierto que la disposición examinada establece que las Administradoras de Régimen Subsidiado contratarán por lo menos el 40% con I.P.S oficiales, ello no implica violación al derecho a la igualdad ni transgresión a principios o preceptos superiores, ya que el artículo 48 de la Carta Política establece que la ley determinará si la seguridad social es prestada por entidades públicas o privadas, y en tal medida puede entonces determinar el porcentaje de contratación con entes oficiales o particulares para la prestación del mencionado servicio público.

Desde luego, los trabajadores gozan de plena libertad para escoger la I.P.S, los centros asistenciales y los médicos que los puedan atender, sin que sea permitido a la entidad para la cual laboran ni a la correspondiente ARS señalar cuáles de aquéllos serán atendidos por las I.P.S oficiales, forzándolos a tomar sus servicios, pues ello, además de vulnerar la libertad del trabajador, significaría abierto desconocimiento del principio de igualdad.

En tales términos se condicionará la exequibilidad. 8. Recursos del Fondo Nacional de Regalías La Corte considera que el artículo 26 de la Ley 344 de 1996, objeto de proceso, se aviene a las disposiciones constitucionales.

En efecto, aunque las corporaciones autónomas regionales no son en estricto sentido entidades territoriales -en los términos del artículo 286 de la Constitución-, los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías llegan finalmente a los departamentos y municipios, pues expresamente se destinan, al tenor del precepto demandado, a la financiación de gastos relativos a la protección del medio ambiente, lo que a tales entidades territoriales interesa.

No se vulnera, entonces, el artículo 361 constitucional según el cual, "con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de regalías cuyos recursos se destinarán a entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales " (se subraya).

Los términos que debe señalar la ley son precisamente los consignados en el artículo materia de examen. No puede olvidarse que la Corte, mediante Sentencia C-593 del 7 de diciembre de 1995, declaró exequibles varios artículos de la Ley 161 de 1994. Al sustentar esa determinación, la Corte sostuvo:

"Para la Corte no se configura la supuesta violación de los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional, y no le asiste la razón al demandante cuando afirma que al establecerse en la norma señalada que el "patrimonio y las rentas" de Cormagdalena estarán conformados, entre otros recursos, por los que corresponda de acuerdo con la ley que reglamente, al Fondo Nacional de Regalías, pues en su concepto dichos bienes les corresponderían como propiedad a los departamentos y municipios. Observa la Corte que en este caso no se trata de un recurso que haga parte del patrimonio de Cormagdalena, ni que constituya una renta propia; se trata de una renta que ingresa para ser administrada e invertida en los departamentos y municipios de la jurisdicción de Cormagdalena y especialmente en los municipios ribereños.

En concepto de la Corte, de lo dispuesto por la norma acusada no se desprende violación alguna a los artículos 360 y 361 de la Carta Política, pues no obstante que los derechos a las regalías que dichos preceptos constitucionales establecen como contraprestación económica en favor del Estado, corresponden según lo determinan tales preceptos con claridad, en el porcentaje fijado por el legislador a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, es claro que ellas son del Estado y que los departamentos y municipios tienen derecho a participar en su distribución. También le corresponde al legislador en este caso definir su administración dentro de la naturaleza del recurso y, en buena medida, desarrollar la destinación constitucional que debe dárseles. Al respecto, esta Corporación definió el tema en la sentencia No.C-567 de noviembre 30 de 1995.

De otra parte, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a dichas entidades territoriales o a los puertos marítimos y fluviales mencionados, se creará, de acuerdo con lo previsto en el artículo 361 de la Carta, un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán igualmente a entidades territoriales en los términos que señale la ley, de tal manera que la norma acusada se ajusta plenamente a estas prescripciones constitucionales, cuando prevé que una parte de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías, pueden conformar una de las rentas de un ente que no es, según la Carta Política, una entidad territorial, claro está, esta renta no es propia de Cormagdalena y por ello debe aplicarla a gastos de inversión en los departamentos y municipios de su jurisdicción.

Pero, de otra parte también es cierto que el inciso segundo del artículo 331 de la Carta Política establece que la ley señalará las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y que determinará en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la

participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación, lo cual asegura la competencia del legislador para disponer que la mencionada corporación reciba alguna parte de aquellas regalías como fuente de financiación para cumplir con sus cometidos constitucionales, dentro del ámbito geográfico de sus funciones. Desde luego, sin que aquellas puedan ser destinadas al funcionamiento de Cormagdalena, pues no son una renta propia.

En este sentido, la Ley 161 de 1994, dispone que la destinación de aquellos recursos se lleve a cabo a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, adelantados, bien por las entidades territoriales o por las corporaciones autónomas regionales, en lo que a la preservación del medio ambiente se trate, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación; así, se otorga el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río.

En última instancia, los recursos del Fondo Nacional de Regalías que integran el patrimonio y rentas de la Corporación, aun cuando no son de propiedad de las entidades territoriales éstas si tienen el derecho constitucional a beneficiarse de las mismas; por ello, el Fondo se constituye con los recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, pero con el objeto de contribuir al mejoramiento de aquellas, por vía de las prioridades definidas por el legislador e inclusive en alguna de sus partes o en un porcentaje a través de la financiación de actividades de inversión de Cormagdalena.

No obstante que el artículo 361 de la Carta ordena que los recursos del Fondo Nacional de Regalías, deben destinarse a las entidades territoriales, también delega en el legislador el señalamiento de las condiciones en que dicha destinación debe realizarse; así, la Ley 161 de 1994, dispone que ella se realice a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, adelantados, bien por las entidades territoriales, o por las corporaciones autónomas regionales, en lo que se refiere a la preservación del medio ambiente.

Además, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación, se está dando el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río, a la que, por demás, pertenecen todos los representantes legales de los municipios ribereños, pues éste es el desarrollo que el Constituyente quiso dar a las regalías de los municipios ribereños en concordancia con el objeto de Cormagdalena".

Adicionalmente, estima la Corte que no se presenta el otro vicio de inconstitucionalidad insinuado en una de las demandas, consistente en el posible desconocimiento del principio de unidad de materia, ya que, en criterio del actor, entre el título de la Ley 344 de 1996 -"Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones"- y el texto normativo enjuiciado, no existe correspondencia material alguna.

La Corte no acepta esta tesis, ya que dictar normas sobre canalización de recursos en una materia tan importante como el medio ambiente sí contribuye a la racionalización del gasto.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad del precepto. 9. Registro y compensación de conciliaciones y sentencias judiciales El primer inciso del artículo 29 demandado dispone que el Ministro de Hacienda puede reconocer las sentencias y conciliaciones judiciales como deuda pública. Cuando así lo reconozca podrá sustituirlas y atenderlas, si cuenta con la aceptación del beneficiario, para lo cual emitirá bonos en las condiciones de mercado que el Gobierno establezca y en los términos del estatuto orgánico de presupuesto. Por su parte, el segundo inciso de ese artículo precisa que, si como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resultan obligados a cancelar una suma de dinero, antes de pagarla solicitarán a la autoridad tributaria nacional la práctica de una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y si resulta obligación por pagar

en favor del tesoro público, se compensan las obligaciones debidas con las contenidas por los fallos, sin que sea necesaria operación presupuestal alguna.

Según el actor, esa norma desconoce la autonomía de la Rama Judicial y viola el debido proceso, pues otorga a la autoridad tributaria la posibilidad de impedir el cumplimiento de las decisiones judiciales. La Corte no comparte esa interpretación, pues el primer inciso simplemente está estableciendo, como bien lo señala el interviniente, un nuevo mecanismo para que el Estado pague sus deudas judiciales, por medio del registro de las mismas como deuda pública y la emisión de los bonos respectivos. Por ende, la norma no está posibilitando que el Ministerio reconozca o no las deudas contenidas en las sentencias o conciliaciones, caso en el cual sería inexequible, pues permitiría a la autoridad administrativa desestimar las deudas judicialmente reconocidas, sino que simplemente le permite a ese Ministerio utilizar un nuevo mecanismo de pago, que consiste en registrar la obligación en favor del particular como una deuda pública, a fin de satisfacerla mediante un bono. Así entendida la norma, la Corte considera que el mecanismo en manera alguna desconoce la Carta ya que, como lo establece la propia disposición acusada, se debe contar siempre con el consentimiento del beneficiario, con lo cual éste tiene la posibilidad de decidir si le conviene o no el pago mediante el bono.

De otro lado, la Corte considera que el segundo inciso tampoco vulnera la Carta, pues no está permitiendo a los organismos obligados a cancelar sumas de dinero en virtud de decisiones judiciales, eludir su cumplimiento.

En efecto, la norma simplemente autoriza un cruce de información sobre las obligaciones que el particular beneficiario de la decisión judicial puede tener en favor del Estado a fin de que se efectúe, si es el caso, la correspondiente compensación. Como es obvio, esa información sólo puede versar sobre aquellas obligaciones del particular que se encuentren consolidadas mediante la ejecutoria del respectivo acto administrativo, y respecto de las cuales existe mérito ejecutivo y se haya iniciado, antes de la sentencia en contra de la administración, el trámite judicial de su cobro forzoso. Sin embargo, la administración no puede dilatar el cumplimiento de sus obligaciones más allá de un tiempo razonable para el cruce de la información, pues el principio de celeridad del artículo 209 C.P. impone una efectiva y rápida decisión.

Es necesario, para que pueda hacerse efectiva la compensación, que las deudas reúnan los requisitos previstos por el artículo 1715 del Código Civil, a saber: 1) que sean ambas de dinero o de cosa fungible o indeterminadas de igual género y calidad; 2) que ambas deudas sean líquidas;

y 3) que ambas sean actualmente exigibles. 10. Facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República Mediante el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por seis (6) meses, desde la fecha de publicación de la Ley, para suprimir y fusionar, consultando la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que desarrollen las misma funciones, que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones. También podrá separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. No podrá utilizar sus facultades en los órganos, dependencias o entidades cuyo régimen de autonomía sea reconocido por la Constitución.

Para la Corte, con la normatividad demandada no se está invadiendo la órbita del legislador, ya que el artículo 150-10 de la Carta autoriza al Congreso para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias. Los límites materiales señalados al ejercicio de tal atribución son taxativos, y dentro de éstos no se encuentra ninguno relativo a la facultad de reestructurar órganos y dependencias de la administración con miras a racionalizar el gasto público.

Ha cumplido el Congreso con establecer el término dentro del cual puede el Presidente de la República hacer uso de las facultades por él solicitadas y ha señalado de manera concreta y directa las materias objeto de legislación extraordinaria.

Que éstas afecten o puedan afectar a gran número de entidades y organismos de la Rama Ejecutiva es algo que no implica falta de precisión en cuanto al asunto confiado al Gobierno, claramente definido en la ley.

DECISION Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE, en los términos de este fallo, el artículo 13 de la Ley 344 de 1996, excepto el último inciso que dice: " El Gobierno Nacional podrá establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la presente Ley tengan régimen de cesantías con retroactividad, se acojan a lo dispuesto en el presente artículo", que se declara INEXEQUIBLE .

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE , en los términos de esta sentencia, el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, excepto las expresiones "reconocerse, liquidarse y", que se declaran INEXEQUIBLES .

Tercero.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 344 de 1996. Cuarto.- Decláranse EXEQUIBLES , en los términos de esta sentencia, los artículos 18, 22, 26, 29 y 30 de la Ley 344 de 1996.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. ANTONIO BARRERA CARBONELL Presidente JORGE ARANGO MEJIA EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ Magistrado Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-428/97 REGIMEN DE CESANTIAS -Inconstitucionalidad de fijación de mínimo de rezago (Salvamento parcial de voto) Aunque la Corte ha manifestado con razón que el diez por ciento no es un tope sino un mínimo, la inconstitucionalidad de la norma resultaba, a mi juicio, incontrovertible, ya que, a su amparo, puede la Administración seguir en la censurable conducta omisiva que viene observando, sólo que ahora deberá reducirla al noventa por ciento anual de las solicitudes de cesantías parciales, aplazando su trámite indefinidamente, en detrimento de claros derechos de los trabajadores. La disposición viola, en mi criterio, el artículo 209 de la Constitución, pues, contrariando su tenor obligatorio, conduce a que la función administrativa se ejerza sin tener en cuenta los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía y celeridad. No entiendo cómo la Corte declara exequible la norma pero advierte que debe ser investigada la conducta de los servidores públicos que no tramiten con celeridad las solicitudes de cesantías parciales, si según aquélla han quedado autorizados legalmente para demorar, sin sanción, el noventa por ciento de las que están represadas.

ENCARGO TEMPORAL -Remuneración (Salvamento parcial de voto) Trabajo igual merece salario igual, y no por el título del cargo ni por su carácter permanente o transitorio, sino por su contenido; en razón de su ejercicio material y concreto, aunque se cumpla por encargo. Cabe preguntar si, para la Corte, el trabajo que desempeña el encargado es, por definición, de inferior categoría al que cumpliría, si estuviera ejerciéndolo, el titular. O si la Corporación presume que ser titular de un empleo al servicio del Estado comporta necesariamente el derecho a una menor remuneración, lo cual no tiene sentido, por cuanto tal elemento es ajeno a la cantidad y calidad del trabajo y constituye una forma nada plausible de justificar la discriminación.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL -Naturaleza /FONDO NACIONAL DE REGALIAS -Destino de recursos (Salvamento parcial de voto) La Corte ha resuelto utilizar en esta oportunidad un criterio de interpretación de la Carta Política que no puedo compartir: el de hacer decir a sus normas lo que no dicen. Con base en ese criterio, se otorga a las corporaciones autónomas regionales el carácter de entidades territoriales. Considero que -por elemental que parezca- debe insistirse en que no es lo mismo destinar unos recursos -los del Fondo Nacional de Regalías- a las entidades territoriales que a las corporaciones autónomas regionales. Son entes distintos desde el punto de vista constitucional.

DEUDA JUDICIAL -Facultad inconstitucional del Ministro /SENTENCIA -Incumplimiento (Salvamento parcial de voto) El Ministro de Hacienda podrá reservarse la facultad inconstitucional de reconocer, en vez de cumplir, las sentencias y conciliaciones judiciales, dando lugar a una artificiosa distinción entre su contenido y el concepto de deuda pública. Con ello -por otra parte-, se quita el carácter de tal a las obligaciones derivadas de providencias judiciales que el funcionario mencionado, en ejercicio de la facultad otorgada, decida no reconocer.

COMPENSACION POR ACREENCIAS TRIBUTARIAS (Salvamento parcial de voto) Además, se permite a las entidades y organismos obligados a cancelar sumas de dinero en virtud de decisiones judiciales, eludir su cumplimiento, forzando una compensación derivada de la facultad potestativa y unilateral de la autoridad tributaria, en abierta violación al debido proceso y ocasionando que el Estado aproveche su propia responsabilidad pecuniaria, su negligencia o su culpa, deducidas judicialmente, para recaudar las acreencias tributarias.

PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL (Salvamento de voto) Referencia: Expedientes acumulados D-1590, D-1599, D-1607 y D-1613 Santa Fe de Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

En la ponencia original, elaborada por el suscrito Magistrado, además de las normas que fueron declaradas inexequibles, aparecieron como inconstitucionales las expresiones "en este caso, el rezago deberá reducirse al menos en un 10% anual, hasta eliminarse", perteneciente al artículo 14, y los artículos 18 (inciso 1), 26 y 29, en su totalidad, todos integrantes de la Ley 344 de 1996.

Infortunadamente la Sala, con argumentos no convincentes, declaró tales normas ajustadas a la Constitución. El respeto debido a la cosa juzgada constitucional y a las decisiones de la Corte no impide, sin embargo, que resuma brevemente los motivos de mi discrepancia:

1. El artículo 14, en la parte pertinente, dice: "...sin perjuicio de que en los presupuestos públicos anuales se incluyan las apropiaciones legales para estos efectos y para reducir el rezago entre el monto de solicitudes y los reconocimientos y pagos, cuando existan.

En este caso, el rezago deberá reducirse al menos en un 10% anual, hasta eliminarse " (subrayo). Aunque la Corte ha manifestado con razón que el diez por ciento no es un tope sino un mínimo, la inconstitucionalidad de la norma resultaba, a mi juicio, incontrovertible, ya que, a su amparo, puede la Administración seguir en la censurable conducta omisiva que viene observando, sólo que ahora deberá reducirla al noventa por ciento anual de las solicitudes de cesantías parciales, aplazando su trámite indefinidamente, en detrimento de claros derechos de los trabajadores.

La disposición viola, en mi criterio, el artículo 209 de la Constitución, pues, contrariando su tenor obligatorio, conduce a que la función administrativa se ejerza sin tener en cuenta los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía y celeridad.

Es evidente que tampoco se realiza el mandato del mismo precepto, en el sentido de que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, uno de los cuales, de conformidad con el artículo 2 C.P., consiste en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.

No entiendo cómo la Corte declara exequible la norma pero advierte que debe ser investigada la conducta de los servidores públicos que no tramiten con celeridad las solicitudes de cesantías parciales, si según aquélla han quedado autorizados legalmente para demorar, sin sanción, el noventa por ciento de las que están represadas.

2. El artículo 18 acusado dispuso en su primer inciso: " Artículo 18. Los servidores públicos que sean encargados, por ausencia temporal del titular, para asumir empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, no tendrán

derecho al pago de la remuneración señalada para el empleo que se desempeña temporalmente, mientras su titular la esté devengando".

Se trata de una norma abiertamente contraria al principio de igualdad (art. 13 C.P.) y al imperativo constitucional (art. 53) según el cual la remuneración de los trabajadores debe ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

Trabajo igual merece salario igual, y no por el título del cargo ni por su carácter permanente o transitorio, sino por su contenido; en razón de su ejercicio material y concreto, aunque se cumpla por encargo.

Cabe preguntar si, para la Corte, el trabajo que desempeña el encargado es, por definición, de inferior categoría al que cumpliría, si estuviera ejerciéndolo, el titular. O si la Corporación presume que ser titular de un empleo al servicio del Estado comporta necesariamente el derecho a una menor remuneración, lo cual no tiene sentido, por cuanto tal elemento es ajeno a la cantidad y calidad del trabajo y constituye una forma nada plausible de justificar la discriminación.

Ahora bien, la Corte, en los párrafos de la Sentencia redactados por el doctor Vladimiro Naranjo Mesa, funda la constitucionalidad del precepto en argumentos de índole legal, referentes a los decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973, cuando a la Corte le estaban pidiendo que se pronunciara, como es su deber, no sobre el ajuste de la disposición acusada a ordenamientos legales constitucionales, sino acerca de la relación entre aquélla y los perentorios mandatos de la actual Constitución Política.

Por otra parte, es una afirmación gratuita, que además ignora los alcances del encargo, la que trae la Sentencia en el sentido de que "si bien es cierto que el servidor encargado de asumir transitoriamente las funciones propias de un cargo, por ausencia temporal del titular de éste, debe desempeñar dichas funciones durante un lapso, generalmente corto, no por ello asume la totalidad de las prerrogativas, preeminencias y responsabilidades que correspondan al titular ..."

(subrayo). ¿Puede entonces el encargado desentenderse de las funciones que son inherentes al empleo, o tendrá que consultar toda decisión con el titular, o habrá determinaciones que no pueda adoptar a la espera del regreso de aquél? Así las cosas, me pregunto: ¿Para qué el encargo? Pero, por otra parte: ¿En qué queda, a partir de este novedoso fallo, la responsabilidad del encargado? ¿Hasta dónde llega? 3. El artículo 26, objeto de proceso, dice:

" Artículo 26. El Fondo Nacional de Regalías podrá financiar los gastos operativos de los proyectos de inversión de protección del medio ambiente ejecutados por las Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible".

También aquí hay una inconstitucionalidad manifiesta. Para resaltarla es suficiente transcribir los artículos 361 y 286 de la Constitución, en ese orden:

" Articulo 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley . Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales" (subrayo).

"Artículo 286 . Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".

La Corte ha resuelto utilizar en esta oportunidad un criterio de interpretación de la Carta Política que no puedo compartir: el de hacer decir a sus normas lo que no dicen.

Con base en ese criterio, se otorga a las corporaciones autónomas regionales el carácter de entidades territoriales. Considero que -por elemental que parezca- debe insistirse en que no es lo mismo destinar unos recursos -los del Fondo

Nacional de Regalías- a las entidades territoriales que a las corporaciones autónomas regionales. Son entes distintos desde el punto de vista constitucional.

Ahora bien, en otro fallo de cuyo sentido discrepo, por lo cual también salvé mi voto (Sentencia C-423 del 29 de septiembre de 1994. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte sostuvo, contra la evidencia de los textos constitucionales, que las corporaciones autónomas regionales son establecimientos públicos.

Ahora pueden tomarse, según el presente fallo, como entidades territoriales, o al menos como los organismos que gestionan el interés de ellas.

¿En qué quedamos? Ninguna de las dos acepciones encaja dentro de la preceptiva constitucional y, por ende, me aparto en todo de la resolución adoptada y de la motivación en que se funda.

4. El artículo 29 demandado señala: " Artículo 29. El Ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales. Cuando las reconozca, las podrá sustituir y atender, si cuenta con la aceptación del beneficiario, mediante la emisión de bonos en las condiciones de mercado que el gobierno establezca y en los términos del Estatuto Orgánico del presupuesto.

Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resulten obligados a cancelar una suma de dinero, antes de proceder a su pago, solicitará a la autoridad tributaria nacional hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Público Nacional, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna".

El precepto transcrito fue declarado exequible, a pesar de su ostensible inconstitucionalidad. Ella se sustenta, como lo decía la ponencia original, en lo siguiente:

a) Se ha conferido al Ministro de Hacienda y Crédito Público y a la autoridad tributaria la insólita atribución de vetar las decisiones judiciales, con lo cual no solamente se socava la prevalencia del Estado Social de Derecho, sino que se rompe el principio constitucional de separación e independencia entre las ramas del poder público (art. 113 C.P.).

b) Se ha consagrado una extraña instancia administrativa para examinar decisiones judiciales definitivas, convirtiendo en teóricas las condenas judiciales en especial las que profiere el Consejo de Estado. Sufre así grave impacto la autonomía de los jueces, reconocida en los artículos 228 y 230 de la Constitución.

El Gobierno, que será juez y parte en procesos ya resueltos, decidirá si reconoce o no la deuda generada en el fallo del cual se notifica, afectando, por contera, el derecho, ya establecido judicialmente, de la persona a cuyo favor se resolvió.

c) El Ministro de Hacienda podrá reservarse, entonces, la facultad inconstitucional de reconocer , en vez de cumplir , las sentencias y conciliaciones judiciales, dando lugar a una artificiosa distinción entre su contenido y el concepto de deuda pública. Con ello -por otra parte-, se quita el carácter de tal a las obligaciones derivadas de providencias judiciales que el funcionario mencionado, en ejercicio de la facultad otorgada, decida no reconocer.

d) Además, en el inciso 2, se permite a las entidades y organismos obligados a cancelar sumas de dinero en virtud de decisiones judiciales, eludir su cumplimiento, forzando una compensación derivada de la facultad potestativa y unilateral de la autoridad tributaria, en abierta violación al debido proceso y ocasionando que el Estado aproveche su propia responsabilidad pecuniaria, su negligencia o su culpa, deducidas judicialmente, para recaudar las acreencias tributarias.

Afortunadamente se logró que la Sala condicionara la exequibilidad de esta norma, con miras a eliminar la posibilidad de que la Administración de Impuestos, una vez conocido el fallo en su contra, y abierto por ese sólo hecho el juicio fiscal al demandante, estructure artificialmente deudas por impuestos en cabeza suya, lo que, de haberse autorizado, habría

representado la entronización de la arbitrariedad y el más completo desconocimiento del orden fundado en la justicia (Preámbulo de la Carta Política).

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado Adhiero a la parte b) del Salvamento de Voto suscrito por el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado [1] Cfr. Concepto del Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Septiembre 5 de 1987. Consejero Ponente, doctor Jaime Betancur Cuartas.

[2] Cfr. Ibidem. [3] Cfr. Ibidem.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 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.