COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/931/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/931/04
Expediente	D-5125
Fecha	2004-08-02
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr MARCO GERARDO MONROY CABRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Cosa Juzgada Respecto De Proyecto De Leyes Anuales De Presupuesto
- Cosa Juzgada Respecto De Ley Anual De Presupuesto En Materia De No Reajuste De Salarios
- Precedente Constitucional
- Precedente Constitucional En Materia De Reajuste De Salarios Del Servidor Publico Cobijado Por La Ley Anual De Presupuesto Estatuto Del Trabajo En Materia Del Salario Minimo Vital Y Movil
- /Estatuto Del Trabajo En Materia Del Salario Minimo Vital Y Movil
- Precedente Constitucional En Derecho Del Servidor Publico A Mantener El Poder Adquisitivo Del Salario

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, en cuanto prevé un reajuste salarial en el mismo índice de la inflación registrada para el año 2003, a favor de aquellos servidores públicos que devengan hasta dos salarios legales mínimos mensuales. Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 condicionado a que el Gobierno y el Congreso, al momento definir concretamente cuál será la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo real de los salarios…

Texto completo

C-931-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-931/04 COSA JUZGADA RESPECTO DE PROYECTO DE LEYES ANUALES DE PRESUPUESTO -Ausencia y procedencia de un fallo de fondo COSA JUZGADA RESPECTO DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO EN MATERIA DE NO REAJUSTE DE SALARIOS -Inexistencia y presentación de nuevos cargos relativos al reajuste pensional, de transferencias a las universidades y el no haber alcanzado el referendo el umbral requerido PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -Vigencia de principios de seguridad jurídica, confianza legítima e igualdad PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REAJUSTE DE SALARIOS DEL SERVIDOR PUBLICO COBIJADO POR LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO ESTATUTO DEL TRABAJO EN MATERIA DEL SALARIO MINIMO VITAL Y MOVIL -No expedición por el legislador /ESTATUTO DEL TRABAJO EN MATERIA DEL SALARIO MINIMO VITAL Y MOVIL -Al no expedirse los alcances se deducen de la interpretación de la Constitución SENTENCIA EN MATERIA DE NO REAJUSTE DE SALARIOS DE SERVIDOR PUBLICO -Análisis del contexto jurídico y fáctico analizado en cada caso PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL

SALARIO -Criterios generales que han fundamentado el conjunto de decisiones DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Contexto jurídico y económico dentro del cual se expidió la disposición acusada ESTATUTO GENERAL DEL TRABAJO RESPECTO DEL PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL PROPORCIONAL A LA CANTIDAD Y CALIDAD DEL TRABAJO -Constancia de inactividad del Congreso para la expedición /LEY MARCO DE FIJACION DE SALARIOS DEL SERVIDOR PUBLICO -Constatación de inactividad del Gobierno para la modificación DERECHO AL SALARIO MOVIL -Alcances se deducen directamente de la Constitución atendiendo inactividad del legislador y del Gobierno LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO AL REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -Relación con la ley que convocaba a un referendo constitucional LEY DE CONVOCATORIA A UN REFERENDO CONSTITUCIONAL -Propuesta de congelación de salarios de algunos servidores públicos que no alcanzó el umbral mínimo de participación ciudadana CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO AL REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -Contexto normativo que debe tenerse en cuenta CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO AL REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -Contexto socioeconómico dentro del cual se aprobó DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Examen constitucional de restricción debe tener en cuenta la situación real del país y las finalidades de la política macroeconómica Ha sostenido la Corte que, a la hora de examinar la constitucionalidad de la disposiciones que restringen el derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, es necesario tener en cuenta la situación real del país y la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica, pues una línea jurisprudencial consolidada, recogida en un grupo de sentencias de esta Corporación sobre las instituciones rectoras de tal política, le ha reconocido valor constitucional a estos factores. Concretamente, en los fallos precedentes que recayeron sobre leyes anuales de presupuesto demandadas por las mismas razones expuestas en esta demanda, la Corte le concedió importancia constitucional a la racionalización del gasto público, y estimó que esta finalidad y el contexto real de la economía debían ser ponderados a la hora de estudiar las restricciones impuestas al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario. Por ello, sin que competa a la Corte hacer una valoración de la situación de las variables macro económicas presentes en el momento en que se expidió la ley que examina, ni emitir un juicio sobre la política fiscal que implementan el Gobierno y el Congreso, sí debe verificar que la limitación del mencionado derecho de los trabajadores públicos sea razonable en el contexto fáctico y temporal analizado.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO AL REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -Contexto fáctico económico continúa siendo similar aunque no idéntico /LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO AL REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -Continuación de situación de déficit fiscal elevado y de endeudamiento público creciente DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Aumentos han sido inferiores a la inflación causada LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO AL REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -Interpretación histórica permite concluir la congelación del salario a partir de quienes devengan más de dos salarios mínimos legales mensuales La Corte constata que la interpretación histórica del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, anual del presupuesto general de la Nación, lleva a concluir que esa disposición contempla la congelación de salarios de los servidores públicos que devengan más de dos SLMM, durante la vigencia fiscal de 2004. En efecto, dicha interpretación histórica, llevada a cabo a partir de los antecedentes legislativos del proyecto correspondiente en el Congreso de la República, arroja esa conclusión.

CONGELACION DE SALARIOS EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -No realización de adiciones o traslados presupuestales por el Gobierno para reajustar salarios de quienes devengan más de dos salarios mínimos legales mensuales DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO AL NO REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -Cargo relativo a los efectos de la no votación del referendo

constitucional carece de fundamento normativo de carácter constitucional que lo sustente A juicio de la Corte, el anterior cargo no está llamado a prosperar, pues constata que, en virtud del resultado de la jornada electoral convocada mediante la Ley 796 de 2003, la única modificación a la Carta adoptada fue la que resultó recogida en el Acto Legislativo N° 01 de 2004, que refleja exclusivamente la decisión del pueblo de producir una reforma constitucional en materia de pérdida de derechos políticos, acogiendo la propuesta planteada en la primera pregunta sometida a consideración del electorado. En tal virtud, la Corte estima que el cargo que formula la actora carece de un fundamento normativo de carácter constitucional que lo sustente.

DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Política limitativa por el Gobierno debe justificarse Como lo ha hecho ver esta Corporación y ahora se reitera, todos los años en el momento de presentar el proyecto de presupuesto general de la Nación (no posteriormente), si el Gobierno se propone establecer limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política señalando cuál es el fin constitucional que se persigue con ella y, además, indicar la fórmula cuantitativa de dicha limitación. También debe presentar argumentos que expliquen por qué la limitación de los reajustes salariales es necesaria, de manera tal que no pueda ser substituida por otra medida, y por qué la fórmula que se acoge no es desproporcionada, es decir no implica un sacrificio excesivo de derechos frente al beneficio constitucional que se obtiene.

CONGELACION DE SALARIOS EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 -Objetivos perseguidos por el Gobierno POLITICA DE CONGELACION DE SALARIOS DEL SECTOR PUBLICO SUPERIORES A DOS SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES -Justificaciones dadas por el Gobierno DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Carga argumentativa del Gobierno en justificación de política limitativa /DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Juez constitucional no suple al Gobierno en tarea de justificación de limitación en escrutinio de razonabilidad estricto La jurisprudencia de esta Corporación ha hecho ver que al Gobierno, cuando se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario, le corresponde justificar tal limitación, antes de su adopción, mediante una carga argumentativa exigente, que debe referirse por lo menos a los siguientes tópicos: “si se justifica limitar el derecho dadas las circunstancias del caso; qué características del diseño de la limitación son constitucionalmente admisibles; qué grado puede alcanzar la limitación a la luz de los fines invocados para justificarla; y cuáles son los criterios para armonizar los derechos y fines enfrentados a medida que evoluciona la política salarial, que se transforma el contexto socioeconómico y jurídico y que las pasadas limitaciones han tenido un efecto diferencial sobre las distintas escalas salariales, lo cual torna la carga de argumentación más exigente cada año.” Esta carga argumentativa, además, no puede formularse en términos tan abstractos “que sea imposible para el juez determinar en qué medida el peso que tiene el fin buscado logra justificar el grado de afectación del derecho a mantener el poder adquisitivo en las escalas salariales en que haya sido limitado.” Fuera de lo anterior, cuando el escrutinio de razonabilidad de una medida limitativa de derechos es estricto, como según los precedentes jurisprudenciales lo debe ser en este caso, el juez constitucional no puede suplir al Gobierno en la tarea de justificar plenamente la limitación que propone.

CONGELACION DE SALARIOS DEL SECTOR PUBLICO SUPERIORES A DOS SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 -Justificaciones gubernamentales no satisfacen parámetros de la jurisprudencia constitucional /CONGELACION DE SALARIOS DEL SECTOR PUBLICO SUPERIORES A DOS SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 -Justificaciones gubernamentales son abstractas /REDUCCION DEL DEFICIT FISCAL -Demostración a la luz de la Constitución de relevancia de este objetivo que no se cumplió Examinados los argumentos justificativos de la

congelación salarial expuestos por el Gobierno y aceptados por el Congreso tanto en el momento de tramitar la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a Referendo, como cuando se surtió el proceso legislativo de adopción de la Ley 848 del mismo año, contentiva del presupuesto general de la Nación para 2004, la Corte observa que dicha justificación no satisface los parámetros a que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional arriba comentada, porque se limita a esgrimir que el progresivo crecimiento del déficit fiscal y los niveles a que ahora llega determinan la adopción de la medida. Al respecto, es de anotar que aunque la Corte le ha concedido importancia económica de la necesidad de reducir el déficit fiscal, ha estimado que esta necesidad, como justificación que da el Gobierno respecto de la limitación del derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real de su salario, debe ser sustentada mediante argumentos que demuestren que, a la luz de la Constitución, este objetivo es relevante. Es decir la justificación debe demostrar que la reducción del déficit desde el punto de vista constitucional es un objetivo imperioso y por qué las características del diseño de la limitación son constitucionalmente admisibles. En el presente caso la justificación gubernamental no cumple este requisito, ya que no se demuestra la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la limitación, ni se analiza la incidencia acumulada de tal limitación del derecho al reajuste por causa de anteriores restricciones, ni el efecto diferencial sobre las distintas escalas salariales.

Por todo lo anterior, la Corte estima que las justificaciones gubernamentales son abstractas y por lo tanto no permiten ponderar el peso de la restricción introducida al derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real de su salario, frente a los beneficios constitucionalmente relevantes que dicha limitación permitiría.

DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO- Escrutinio sobre la razonabilidad de la limitación CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIMITACION AL DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO- Etapas en que se desarrolla el juicio estricto El juicio estricto de constitucionalidad que en ocasiones anteriores ha sido utilizado para examinar las normas que restringen o limitan el derecho fundamental a mantener el poder adquisitivo real del salario se desarrolla en varias etapas, así: (i) una primera, que consiste en determinar si el objetivo que persigue la referida limitación constituye un fin imperioso constitucionalmente relevante; (ii) un segundo paso, en el que se establece si el medio utilizado por el legislador es constitucionalmente válido; (iii) y finalmente, en un tercer paso en el cual se verifica si “la relación entre medio y fin es razonable, es decir, que el medio es necesario y proporcionado para alcanzar el fin propuesto”; en esta última etapa el juez constitucional debe examinar el aspecto temporal de la medida, es decir, por cuánto tiempo se adopta, que precedentes de similares restricciones registra, de manera tal que el efecto acumulado de anteriores restricciones haga más gravosa la nueva limitación, etc.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIMITACION AL DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Objetivo de la limitación La Corte reitera una vez más que esta finalidad no sólo es imperiosa sino que es constitucionalmente válida. Ciertamente, los criterios vertidos en sentencias anteriores relativas al tema del reajuste de los salarios públicos indican que “existe un interés público real, concreto e imperioso en superar el elevado y sostenido déficit de las finanzas públicas, así como el crecimiento en la deuda externa e interna de la Nación”. Por este aspecto, la medida limitativa de derecho consagrada en la norma bajo examen supera el examen de constitucionalidad. No obstante, la Corte reitera con particular énfasis que no cualquier interés estatal justifica la limitación del derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario.

Tal derecho sólo puede ser limitado para promover el fin constitucionalmente imperioso de preservar la estabilidad macroeconómica reduciendo el gasto en circunstancias de déficit fiscal y elevado endeudamiento para no afectar el gasto público social (artículo 350, CP), asegurando así la efectividad de la solidaridad como principio fundante del Estado

Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).

DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO - Condiciones que deben cumplir las limitaciones A pesar de que la jurisprudencia ha dejado sentado que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, sino que antes bien por esencia es limitable, estas limitaciones deben cumplir ciertas condiciones a las que ya se refirió la Corte en las sentencias que anteriormente fueron comentadas, condiciones que evitan que el derecho se diluya en las consideraciones relativas al principio de prevalencia del interés general. Conforme a tales condicionamientos, (i) el derecho a obtener el reajuste salarial de los servidores públicos que devengan bajos salarios es "intangible"; (ii) en principio, el derecho de estos servidores al reajuste anual implica que el aumento de su salario mantenga su poder adquisitivo real, por lo cual el criterio de reajuste debe ser el del índice de inflación; (iii) los servidores que devengan salarios medios o altos pueden ver limitado su derecho en mayor o menor proporción, según el nivel salarial de cada uno. En estos rangos, a mayor nivel salarial caben mayores limitaciones y viceversa; (iv) el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos que devengan salarios medios o altos puede ser limitado pero no desconocido, "de tal forma que no es dado dejar de reconocer algún porcentaje de aumento salarial, en términos nominales, a dichos servidores"; (v). En los salarios medios y altos "la limitación admisible debe respetar el principio de progresividad de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de la limitación", condición ésta que es importante para respetar el derecho de los servidores que devengan salarios medios.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIMITACION AL DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Medio utilizado para la limitación /DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO SUPERIOR A DOS SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES -Limitaciones no cumplen condiciones de la jurisprudencia constitucional /DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MEDIOS Y ALTOS A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Medio utilizado para la limitación no es constitucionalmente válido Confrontando la norma acusada con las anteriores condiciones que han sido señaladas por la jurisprudencia, la Corte aprecia que el artículo acusado respeta el carácter intangible del derecho al reajuste que tienen los servidores públicos de bajos salarios, pues permite que haya un aumento salarial equivalente a la inflación registrada durante 2003, para todos los servidores públicos que devengan hasta dos salarios mínimos. En cambio, en cuanto al derecho al reajuste salarial de los demás servidores públicos, es decir aquellos que reciben salarios superiores a dos SLMM, la Corte estima que la limitación introducida mediante el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 no respeta las condiciones jurisprudencialmente deducidas que hacen que tal limitación sea constitucionalmente aceptable. En efecto, para esa clase de servidores no se reconoce en absoluto ningún tipo de actualización salarial;

además, todos quedan afectados por la misma medida, de manera tal que la limitación no es proporcional al nivel salarial en que se encuentra el servidor, ni progresiva en la medida en que el salario sea mayor. La ley no distingue entre salarios medios y altos, desconociendo los principios de proporcionalidad y progresividad, y haciendo más gravosa la limitación para el grupo de los servidores que reciben salarios medios. Por todo lo anterior la Corte concluye que, respecto de la limitación que se aplica al derecho de los servidores de salarios medios y bajos a obtener el reajuste de sus asignaciones, el medio utilizado por el legislador en esta oportunidad no es constitucionalmente válido.

CONGELACION DE SALARIOS DEL SECTOR PUBLICO SUPERIORES A DOS SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Justificaciones gubernamentales y legislativas fueron de naturaleza económica mas no constitucional DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MEDIOS Y ALTOS A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Imposibilidad de aplicar el parámetro de

congelación total /PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL EN EL ESTATUTO DEL TRABAJO- Inactividad del legislador en el desarrollo /DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MEDIOS Y ALTOS A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO -Parámetros de la jurisprudencia constitucional a tener en cuenta por las autoridades competentes al limitarla LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 RESPECTO AL REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO- Al final de la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo debe haberse reconocido la actualización plena /DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO REAL DEL SALARIO RESPECTO DE LEY ANUAL DEL PRESUPUESTO 2004 -Reconocimiento de actualización plena al final de la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION- Apropiación del rubro para atender gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública CONGELACION DE PENSIONES SUPERIORES A DOS SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Conclusión dada una interpretación histórica de la disposición acusada REAJUSTE DE PENSIONES EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Cancelación de mesadas por el Gobierno atendiendo la ley de seguridad social sin mediar una nueva ley que apruebe una adición o traslado presupuestal para el faltante REAJUSTE DE PENSIONES EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Pago por el Gobierno no significa modificación mediante una ley de adición presupuestal CONGELACION DE PENSIONES -Imposibilidad constitucional PENSIONES LEGALES -Garantía por el Estado de pago oportuno y reajuste periódico según la Constitución /PENSIONES LEGALES -Mantenimiento del poder adquisitivo constante CONGELACION DE PENSIONES SUPERIORES A DOS SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Imposibilidad constitucional CONGELACION DE TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Conclusión dada una interpretación histórica DERECHO DE ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR -Carácter progresivo /RECURSOS FINANCIEROS PARA UNIVERSIDADES PUBLICAS -Actualización por el Estado en principio Se pregunta la Corte si de las anteriores normas constitucionales o de otras de la Carta se desprende un mandato que obligue al Estado a mantener actualizados los recursos financieros con los cuales alimenta a las universidades públicas para el logro de sus objetivos constitucionales. Y aunque aprecia que la Carta no lo indica expresamente, en principio la respuesta es positiva acudiendo al carácter progresivo que la ley, la doctrina y los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad le han reconocido al derecho de acceso a la educación superior. En efecto, al acceso a la educación superior, entendido como un derecho social y cultural, los tratados internacionales le han reconocido tal carácter progresivo.

DERECHOS DE DESARROLLO PROGRESIVO -Imposibilidad jurídica que en principio se presenta para disminuir el ámbito de cobertura y de prerrogativas /DERECHOS SOCIALES -Restricción exige una adecuada justificación y debe respetar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad MONTO DE RECURSOS FISCALES PARA EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR -Relación con posibilidad de mantener sin retrocesos o extender progresivamente el acceso a dicha educación y de mejorar la prestación del servicio MONTO DE RECURSOS FISCALES PARA EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR -Disposición que impide que recursos públicos se reduzcan o pierdan su valor PRESUPUESTO DE UNIVERSIDADES PUBLICAS -Recibo de aportes e independencia del presupuesto nacional o de las entidades territoriales UNIVERSIDAD PUBLICA -Fórmula legal para que aportes del presupuesto nacional y de entidades territoriales mantengan su valor constante DERECHO SOCIAL A LA EDUCACION SUPERIOR -Examen constitucional de restricción introducida al carácter progresivo DERECHO A LA EDUCACION PUBLICA SUPERIOR -Escrutinio sobre la razonabilidad de la medida limitativa del carácter progresivo CONGELACION DE TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Fin perseguido por la medida CONGELACION DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION A UNIVERSIDADES PUBLICAS -Justificaciones dadas por el Gobierno son precarias /CONGELACION DE TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS EN LEY

ANUAL DE PRESUPUESTO -Explicaciones del Gobierno no exponen una carga argumentativa mínima con base en razones constitucionales y no solamente económicas CONGELACION DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACION SUPERIOR -No está constitucionalmente justificada CONGELACION DE SALARIOS POR CONGELACION DE TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS -Términos no están precisados CONGELACION DE TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Medio no está constitucionalmente justificado en términos de necesidad y proporcionalidad TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION A UNIVERSIDADES PUBLICAS -Reconocimiento legal de carácter de gasto social /UNIVERSIDAD DEL ESTADO U OFICIAL -Reciben anualmente aportes de los presupuestos nacional y de entidades territoriales que signifiquen un incremento en pesos constantes DERECHO SOCIAL A LA EDUCACION SUPERIOR -Carencia de justificación respecto de razonabilidad y proporcionalidad de medida restrictiva del carácter progresivo TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS EN LEY ANUAL DEL PRESUPUESTO -Inclusión de partidas necesarias para mantener en pesos constantes los niveles alcanzados de cobertura y calidad del servicio de educación /TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES PUBLICAS EN LEY ANUAL DEL PRESUPUESTO -Actualización de salarios de servidores públicos Referencia: expediente D-5125 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004” Actora: R. Inés Jaramillo Murillo Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Bogotá, D. C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil cuatro 2004. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes, I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad la ciudadana R. Inés Jaramillo Murillo demandó la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004” II. NORMA DEMANDADA “LEY 848 DE 2003 “(noviembre 12) “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

“ARTÍCULO 2o. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004 una suma por valor de: SETENTA Y SEIS BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUNMIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL ($76.647.602.221.850), según el detalle que se encuentra a continuación:

...” (Por la extensión de la disposición demandada, no se transcribe íntegramente, sino que la Corte se remite al Diario Oficial Número 45.370, de 13 de noviembre de 2003, en donde aparece oficialmente publicada).

III. LA DEMANDA A juicio de la demandante, la norma que acusa desconoce el Preámbulo y los artículos 1°, 2°, 3°, 13, 22, 25, 46, 48, 53, 67, 69, 85, 103, 334, 345, 346, 347, 366, 373 y 378 de la Constitución Política.

Para explicar las razones de la violación aduce lo siguiente: 1. En primer lugar, afirma que es necesario tener en cuenta algunos de los antecedentes de la norma demandada. Para esos efectos transcribe extractos del mensaje presidencial dirigido al Congreso de la República en el momento en que se presentó el proyecto de ley de presupuesto para el año 2004.

[1] En dichos extractos el Presidente explica al órgano legislativo que el Gobierno Nacional ha preparado un proyecto de presupuesto teniendo en cuenta el ahorro que se podría llegar a generar por la aprobación del referendo de que trataba la

Ley 796 de 2003, e indica que “en la eventualidad de que la ciudadanía no apruebe el proyecto de acto legislativo, el gobierno efectuará los ajustes presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto por el EOP y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.” En otros apartes del mensaje transcritos en la demanda, el Presidente recuerda al Congreso que el Gobierno está comprometido con la reducción del gasto y con la reforma de la Administración Pública, y menciona las propuestas contenidas en el referendo relativas a la congelación de los salarios y pensiones superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLM), la eliminación de salarios y pensiones mayores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLM) pagados con recursos públicos, la supresión de las contralorías departamentales, distritales y municipales, la propuesta referendaria de mantener los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) al nivel de 2002 durante dos años contados a partir de la vigencia del acto legislativo que se aprobaría, etc.

Posteriormente la demanda trascribe apartes de las ponencias para primer y segundo debate en el Senado de la República y segundo debate en la Cámara de Representantes [2] , apartes en los cuales se vuelven a explicar los criterios anteriormente expuestos, conforme a los cuales el Gobierno elaboró el proyecto de presupuesto para la vigencia de 2004. En dichos apartes los ponentes mencionan la preocupación de algunos congresistas por la metodología utilizada por el Gobierno, fundada en la previsión relativa a la aprobación del Referendo.

Tras referirse a estos antecedentes de la Ley que acusa, la demanda prosigue con el relato de los resultados del referendo propuesto mediante Ley 796 de 2003. Al respecto menciona la Resolución N° 001 de 2 de enero de 2004, proferida por el Consejo Nacional Electoral, en la cual consta, dice la actora, que “no alcanzaron el umbral fijado por la Carta Política, entre otros, los puntos relativos a: a) al límite de los gastos de funcionamiento del Estado, o sea la congelación de las pensiones y salarios que estén por encima de dos SLMM (punto 14), b) la limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública (punto 8) y c) la supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales (punto 9).” Prosigue la demanda aduciendo que la Expedición del Acto Legislativo Número 1° de 2004 [3] , que recogió la única propuesta de reforma constitucional aprobada por el referendo, corrobora que las propuestas relativas a la congelación de salarios, y todas las demás salvo la concerniente a la pérdida de derechos políticos, fueron rechazadas por la decisión popular.

2. Tras referirse a estos antecedentes de la Ley que acusa, la actora prosigue exponiendo las razones por las cuales la demanda que incoa no debe dar lugar a un pronunciamiento de cosa juzgada. Al respecto indica lo siguiente: (i) que la Ley contra la cual dirige su acusación no ha sido objeto de pronunciamiento alguno por parte de la Corte Constitucional;

(ii) que las leyes de presupuesto anteriores, sobre las cuales la Corporación se pronunció en el tema de los salarios del sector público, no tenían como antecedente decisiones relativas a la congelación ni recorte del presupuesto contenidas en un referendo como el que fue propuesto en el año 2003; (iii) que si las preguntas concernientes a congelación y limitación de los salarios del sector público no alcanzaron el umbral requerido, resulta incuestionable que este hecho tiene incidencia en la Ley que acusa, “la cual se fundamentó en la probable aprobación de dichos puntos”; lo anterior por cuanto la misma Carta Política reconoce eficacia jurídica a la abstención cuando se trata de reformas constitucionales por la vía referendaria; (iv) que aunque existen antecedentes jurisprudenciales relativos a la existencia de un derecho constitucional a mantener la capacidad adquisitiva del salario, en la presente oportunidad “nos hallamos ante una nueva circunstancia: la abstención del constituyente primario, que influyó para que no fuera aprobada la congelación de salarios ni pensiones”. Agrega que “hoy hay una manifestación del constituyente primario que, mediante el mecanismo de la abstención, impidió el congelamiento de salarios y pensiones.” 3. Continua el libelo de la demanda con la exposición de otra serie de fundamentos de la acusación, en los cuales la actora expone que no son lo mismo los ajustes del salario que los aumentos e incrementos del mismo. Los primeros son un mecanismo de indexación que tan solo persigue mantener el poder adquisitivo. Los incrementos son verdaderos aumentos de la capacidad adquisitiva. Aclarado lo anterior, indica

que lo propuesto por el Gobierno al presentar el proyecto de ley de presupuesto, aunque es presentado como un "aumento" del 6% de los salarios inferiores a dos SLMM, en realidad corresponde a un ajuste que no compensa el índice de inflación para 2003, que fue de 6.49%.

4. Sobre lo que llama "decisión el constituyente primario", nuevamente aduce que en materia de referendo la Carta le da eficacia jurídica a la abstención, por lo cual resulta incuestionable que la Ley 848 de 2003 viola el artículo 3° de la Carta Política, pues desconoce la decisión soberana del pueblo adoptada al no votar el referendo; por lo mismo vulnera el artículo 103 superior "ya que ignora el ejercicio del poder soberano del constituyente primario, cuando se abstuvo de votar el referendo." Por lo anterior, dicha ley debe ser declarada inexequible en lo relativo a congelación de salarios y pensiones superiores a dos salarios mínimos y, al recorte de las transferencias a las universidades.

5. Continua la demanda explicando por que razón se presenta una omisión legislativa relativa en materia de ajuste de los salarios y pensiones superiores a dos salarios mínimos. Al respecto indica que "como la Ley 848 de 2003 no contiene las apropiaciones para atender los ajustes salariales y pensionales de quienes ganen, por estos conceptos, más de dos salarios mínimos, ello implica que en desarrollo de los mandatos constitucionales, el Legislador, en forma expresa excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto, materializando así la violación del derecho a la IGUALDAD y, por ende la omisión legislativa relativa." Prosigue haciendo ver que, dada la vigencia del artículo 187 de la Constitución [4] , los efectos de la ley 848 de 2003 consistirán en el aumento en un 6% de los salarios y pensiones de quienes ganen hasta 2 SMLM ($664.000), así como de la asignación mensual de los senadores, representantes, magistrados de la altas cortes y del Consejo Nacional Electoral, procurador general de la Nación, contralor general de la República, fiscal general de la Nación, defensor del pueblo, registrador nacional del estado civil, generales y almirantes de la Fuerza Pública. En contraste, a los demás servidores y pensionados no les será reajustada su asignación.

La demanda recuerda entonces la jurisprudencia sentada en torno del carácter móvil del salario, que genera un derecho constitucional al reajuste periódico del mismo, sin que la ley pueda establecer discriminaciones al respecto, aunque si alcances diferentes dependiendo del nivel salarial y en virtud del principio de solidaridad.

6. Volviendo nuevamente sobre la eficacia jurídica de la abstención que se presento frente al referendo de 2003, la demanda recuerda que ante esa situación el Gobierno y el Congreso acudieron a otros medios para remediar el déficit fiscal que se pretendía conjurar con la congelación de salarios y pensiones. A esos efectos se aprobó una reforma tributaria y una serie de medidas anticorrupción.

Se pregunta entonces la demandante si en ese contexto, y dada la decisión de la voluntad popular se podría seguir aplicando el criterio de ponderación para determinar los ajustes salariales; pregunta que responde afirmativamente, pues "el PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD consagrado en la CARTA POLÍTICA, no ha sido objeto de reforma constitucional." concluye entonces que "en aras de los principios de solidaridad y progresividad, también será dable aplicar las mismas reglas que rigieron para 2003 y expuestas en la sentencia C-1017 de 2003".

Sin embargo, afirma que actualmente la asignación mensual de los miembros del Congreso y de los funcionarios indicados en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 "no quedan cobijados con las limitaciones que surgen del déficit fiscal, puesto que los principios de solidaridad y progresividad no se les pueden aplicar." Por lo tanto sugiere que la Corte debe hacer una interpretación sistemática de la Constitución para hacer operante estos principios frente al reajuste de esas asignaciones, en situaciones de déficit fiscal.

Por todo lo anterior, la demandante concluye que la ley que acusa desconoce los siguientes artículos constitucionales: (i) el 378, porque desconoce la eficacia jurídica de la abstención en los referendos constitucionales; (ii) 3° y 103, porque desconoce la manifestación del poder soberano del constituyente primario; (iii) Preámbulo, porque no se asegura a los

integrantes de la nación el trabajo, la justicia, la paz ni un orden económico y social justo; (iv) 1°, porque el empobrecimiento de los servidores públicos contraría la dignidad humana, la solidaridad y el derecho al trabajo;

2°, porque la pérdida del poder adquisitivo del salario contraría la obligación estatal de promover la prosperidad general; 13, porque con la pérdida del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos "se entroniza, por mandato legal" la desigualdad y la desprotección de dichos servidores"; 22, porque el empobrecimiento de los servidores públicos crea "un ámbito que atenta contra la paz individual, la paz de la familia, y por consiguiente, se deteriora la paz colectiva; el 25, porque la ley demandada desprotege a los trabajadores y les impide tener una vida digna y justa; el 53, porque la omisión legal relativa a las apropiaciones para ajustar el salario de todos los servidores públicos contradice el mandato constitucional relativo a la movilidad del salario; el 85, porque esta norma dispone "se aplique EN FORMA INMEDIATA el artículo 13 de la CARTA POLÍTICA ... mandatos que son desconocidos pues la ley demandada está consagrando el empobrecimiento de los servidores públicos": 334 y 373, porque "el Estado, en su condición de director de la economía, encargado de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa e la oportunidades y beneficios del desarrollo, ve menguada su labor, cuando en el ámbito jurídico existe norma, como la ley emanada, que implica la pérdida del poder adquisitivo del salario que devengan los servidores públicos; el Estado no puede cumplir con la obligación de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda; finalmente, el 366, porque la ley demandada impide el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios estatales.

7. En lo relativo al incremento pensional la demanda sostiene que "por primera vez, en la ley anual de presupuesto, no se contienen las apropiaciones necesarias para mantener el poder adquisitivo de las pensiones que sean superiores a dos salarios mínimos legales mensuales". El fundamento para esta omisión, sostiene, fue la propuesta que, sobre su congelación, se incluyó en le referendo constitucional. Sin embargo, dado que el constituyente primario manifestó su desacuerdo con tal propuesta, la norma demandada desconoce la eficacia jurídica de tal manifestación.

8. Por último la demanda se refiere explícitamente a la limitación a las transferencias a las universidades nacionales y regionales contenida en la ley que acusa. Al respecto, indica que en los antecedentes legislativos de la Ley demandada se puede apreciar que "el cálculo de las trasferencias a las universidades nacionales y regionales, se hizo sobre la base del congelamiento de gastos de funcionamiento, propuesto en la Ley de REFERENDO, motivo por el cual, las transferencias disminuyeron." No obstante, como "EL CONSTITUYENTE PRIMARIO, en ejercicio de su poder soberano, impuso su decisión de abstenerse de votar el referendo", esta circunstancia impediría que la educación se viera lesionada con las disminución de las aludidas transferencias. Por lo tanto, la Ley 848 de 2003 "materializa una abierta contradicción con la manifestación inmediata y directa de la voluntad soberana, por tanto viola los artículos 378, 3° y 103 de la Carta Política.

Además, "también tipifica la violación directa de los artículos 67 y 69 de la CARTA POLÍTICA, porque desconoce que la educación, en su condición de servicio público con función social, requiere de los medios financieros necesarios y suficientes para facilitar el acceso a la educación superior a TODAS las personas." 9. Para concluir, la demandante explica por qué se produce la violación de los artículos 345, 346 y 347 de la Carta Política; al respecto sostiene que estas norma superiores en materia e gastos disponen que no se podrá hacer ningún gato público que no haya sido previamente decretado por el Congreso, que en la ley de apropiaciones no se podrá incluir partida alguno que no corresponda a gasto propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda efectuar en el año respectivo. Por ello, "si en la Ley 848 de 2004 no se hallan las partidas necesarias para atender los GASTOS" correspondientes a los ajustes salariales y pensionales y para la totalidad de las transferencias a las universidades nacionales y regionales, dicha ley anual de presupuesto, viola estos mandatos constitucionales, porque desconoce LA VOLUNTAD DEL CONSTITUYENTE PRIMARIO y de la eficacia jurídica de la abstención (sic), cuando se trata de referendos constitucionales, por lo tanto, dentro de los GASTOS correspondientes al año 2004, deben figurar las provisiones

necesarias para atender estas erogaciones." IV. INTERVENCIONES 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En forma oportuna intervino el doctor Alberto Carrasquilla Barrera, actuando como ciudadano y Ministro de Hacienda y Crédito Público. El señor Ministro defendió la constitucionalidad de la disposición acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Frente a la presunta vulneración de los artículos 3°, 103 y 378 de la Constitución Política, sostuvo que no es cierta la afirmación de la demandante en el sentido de que la norma acusada desconoce la eficacia jurídica de la abstención, cuando se trata de referendos constitucionales. Si bien es cierto que las preguntas números 8 y 14 del Referendo no obtuvieron el umbral mínimo de participación exigido por el artículo 378 superior, eso no significa que hubieran sido negadas por la voluntad popular. Por ello, el artículo 46 de la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana, establece limitación para discutir nuevamente las propuestas referendarias aprobadas o derogadas por el pueblo, pero no hace lo propio respecto de aquellas que no alcanzan el umbral mínimo de participación [5] .

Al no obtener el umbral mínimo, debe concluirse que las preguntas números 8 y 14 no fueron ni aprobadas ni negadas. Por lo anterior, sobre los temas de esas preguntas el Congreso sí podría entrar nuevamente en discusiones, sin que fuera aplicable el citado artículos 46. En el mismo sentido, afirma el señor ministro, la Sentencia C-551 de 2003 otorgó eficacia jurídica a la abstención, pero sólo para efectos del mencionado umbral, "mas no en el entendido de que el Congreso de la República pierda competencia para regular mediante acto legislativo los temas que no alcanzaron dicho umbral." Examinando el mencionado fallo, indica que "se puede ver como la Corte Constitucional diferencia el umbral de participación del porcentaje de votos requeridos para que la reforma sea aprobada.

Prosigue la intervención afirmando que para la presentación del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación el Gobierno tenía que tener en cuenta las propuestas contenidas en la Ley 796 de 2003 que convocaba al Referendo, pues no podía promover el desarrollo de un referendo que redujera el gasto público y al mismo tiempo presentar un proyecto de presupuesto que no fuera consistente con los planteamientos del mismo.

Además, desde la presentación del referido proyecto, se previeron "mecanismos igualmente constitucionales que permitieran adecuar la Ley anual de Presupuesto a un escenario adverso al referendo." De otro lado, el señor Ministro pone de relieve que la Administración actual ha adoptado diversas medidas a fin de enfrentar la grave situación de déficit fiscal, siendo claro que el ajuste a los salarios públicos, de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales, "es un mecanismo necesario en la coyuntura, así como un elemento más dentro de todas las medidas macroeconómicas que permiten al Gobierno orientar sus políticas hacia un saneamiento fiscal que procure por la estabilidad económica de la Nación." Profundizando en estas explicaciones añade que el Presupuesto General de la Nación para 2004 se presentó al Congreso con base en los siguientes supuestos macroeconómicos y criterios: (i) que el presupuesto fuera congruente con las metas de déficit fiscal del sector público consolidado que anualmente aprueban el CONFIS y el CONPES;

[6] (ii) que el presupuesto fuera congruente con los niveles de financiamiento disponibles; (iii) que el presupuesto permitiera garantizar la atención de las obligaciones prioritarias del Estado con la población en materia de gasto social y que incluyera recursos necesarios para la recuperación del crecimiento económico y la generación de empleo; que incluyera "apropiaciones sin financiación (presupuesto complementario) por un billón de pesos, presentados por el Gobierno Nacional en los términos previstos por el artículo 347 de la Constitución Política y los artículos 54 y 55 del Estatuto Orgánico de Presupuesto." [7] 2. En un nuevo acápite, la intervención ministerial entra a estudiar la Sentencia C-551 de 2003 [8] en lo relativo a la congelación de salarios y pensiones. Tras transcribir los párrafos pertinentes de la parte considerativa, señala que "queda claro que la propia Corte Constitucional avaló en su momento la propuesta que el

Gobierno Nacional hiciera en el referendo en cuanto a congelar de forma temporal los salarios y pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, sin que con ello se vulneren convenios internacionales." 3. Enseguida el señor Ministro entra a refutar la acusación relativa a la vulneración de los artículos 1°, 2°, 13, 22, 25, 53, 85, 334, 366 y 373 de la Constitución Política. Arguye que "el incremento salarial no constituye una discriminación, sino una diferenciación justificada y razonable", dado que la igualdad a que se refiere el artículo 13 superior no es la igualdad matemática, sino la real y efectiva. Agrega que "pretender que quien tenga una asignación mayor a dos salarios mínimos reciba el mismo tratamiento que quien devenga un salario mínimo vital, no se compadece con esta noción, pues, son dos situaciones distintas que deben tener un tratamiento diferente para que se cumpla la mencionada igualdad real." La modificación salarial anual no puede hacerse "a despecho de estas directrices", y ello conduce a "un aumento focalizado en el salario de aquellos servidores públicos que devengan menos de dos salarios mínimos mensuales vigentes en el porcentaje señalado" De otro lado, "la autoridad administrativa no puede sustraerse de la aguda crisis fiscal ni de las restricciones existentes." En cuanto al deber estatal de mantener el poder adquisitivo de los salarios, la intervención ministerial recuerda que, conforme lo dijo esta Corporación en la Sentencia C- 1064 de 2001 [9] , tal deber no genera un derecho absoluto, por lo cual "la política salarial no puede ser ajena a las actuales condiciones fiscales, ni constitucionales, tales como la legalidad presupuestal, de conformidad con la cual las obligaciones que en esta materia se adquieran, deben corresponder don la disponibilidad de recursos con que cuente el Estado en una vigencia fiscal determinada.

Sobre la presunta violación del artículo 53 superior por el hecho de la omisión legislativa consistente en no apropiar recursos para cubrir la pérdida del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, recordando también jurisprudencia sentada por la Corte, el Ministro concluye que "(t)eniendo en cuenta que uno de los deberes primordiales del Estado social de Derecho consiste en propender por la protección económica de los más débiles, los principios de progresividad y proporcionalidad en materia salarial tienen una adecuada aplicación el determinarse aumentos salariales diferenciados, en función de la condición económica de las personas y en consonancia con la igualdad real y el mínimo vital de cada individuo." 4. Prosigue la intervención con la exposición de los aspectos macroeconómicos que a su parecer justifican la exequibilidad del artículo 2° de la Ley 848 de 2003. Al respecto empieza por afirmar que la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal "constituyen el patrimonio colectivo más importante de cualquier sociedad". Ambas dice, son condiciones necesarias para el estímulo de la inversión, la generación de empleo, el crecimiento económico y de un gasto público redistributivo que garantice los derechos fundamentales. El endeudamiento público colombiano -añade el señor ministro- "refleja una sistemática disparidad entre los ingresos y los gastos de la Nación. Mientras los segundos aumentaron en términos reales 64% entre 1995 y 2003, los primeros sólo aumentaron 47%. Esto indujo un incremento de la deuda neta del SPNF de 21.3% del PIB en 1996 a 52.5% en diciembre de 2003." Informa entonces el ministro que para 2004, los ingresos del GNC (Gobierno Nacional Central) no son suficientes para cubrir la totalidad de los gastos, pues mientras los ingresos totales proyectados son de 39.9 billones de pesos, los gastos alcanzan 56.3 billones de pesos. De esta manera, el excedente deberá ser cubierto con deuda nueva.

Según el titular de la cartera de Hacienda, "existe amplia evidencia empírica a nivel internacional que indica que, a los actuales niveles de endeudamiento, el país se encuentra en una situación macroeconómica bastante frágil." Citando estudios del Fondo Monetario Internacional dice que "se ha encontrado evidencia acerca de la incapacidad que han mostrado las economías emergentes para garantizar la sostenibilidad fiscal una vez la deuda pública ha superado el 50% del PIB" [10] .

La deuda colombiana, afirma el ministro, se encuentra muy cerca de este umbral, ya que a diciembre de 2003 representa el 49% del PIB. Por eso, opina, es necesario plantear soluciones alternativas que no impliquen el incremento de la deuda, a fin de no llegar a situaciones como la de Argentina, que se vio forzada a cesar en el pago de la deuda, lo cual dice, es el

camino más recesivo de los posibles, “ya que afecta a la población de manera asimétrica ensañándose con los más pobres.” Recuerda entonces el señor ministro que “los empleaos públicos no corresponden a la población más desfavorecida del país... por cuando éstos han tenido en promedio una remuneración más alta que los empleados privados” y, además, sus salarios “se han venido incrementando en porcentajes mayores.” Empero, reconoce que existen diferencias en los ingresos salariales públicos, asociadas a distintos factores, como productividad, niveles de responsabilidad, etc. Por ello, explica, la Ley 848 de 2003 contempló un tratamiento distinto entre los trabajadores de bajos ingresos (menores a dos salarios mínimos) y los trabajadores de altos ingresos. “Para los primeros se planteó un ajuste salarial para conservar el poder adquisitivo de sus ingresos, mientras que para los segundos no se contempló ningún ajuste. De este modo se atendió el principio constitucional de progresividad [11] invocado por la Corte en la Sentencia C-1017 de 2003.” Profundizando en la manera como de estableció el reajuste salarial anterior, la intervención indica que “esta discriminación de los grupos más vulnerables de trabajadores definiendo un umbral de 2 salarios mínimos se hizo a la luz de la sentencia C-1017 de 2003. En esta sentencia la Corte determinó un ajuste de al menos el 100% de la inflación observada en el último año para los trabajadores que devengaran menos de dos salarios mínimos y un ajuste de al menos el 50% de la inflación observada en el último año para los trabajadores que devengaran más de dos salarios mínimos.” 5. Refiriéndose al tema del incremento de las pensiones, el señor ministro dice que actualmente los regímenes especiales que existen en algunos sectores del Gobierno favorecen a pocas personas: “859 personas reciben pensiones superiores a $8 millones y el promedio de la mesadas de los regímenes especiales es de $11.8 millones, muy superior a los $665.000 en promedio que reciben el resto de los colombianos.” 6. De otra parte, sobre los efectos sobre la demanda que tendría el congelamiento de salarios y pensiones en los términos ante explicados, la intervención ministerial asevera que no se producirá ninguna contracción de la demanda, toda vez que únicamente el 29% de los empleados públicos en el orden nacional (unas 128.000 personas) ganan más de dos salarios mínimos. Por su parte, dice el señor ministro, “el 77% de los pensionados (328.000 personas) reciben una mesada inferior a dos salarios mínimos”.

7. Prosiguen entonces la intervención oficial diciendo que el recorte de gastos del Gobierno Nacional logrado mediante la congelación de salarios y pensiones “ se constituía en una herramienta fundamental para la ampliación del gasto social”, opción que “si promueve la prosperidad focalizada hacia la población más desfavorecida.” Indica también que existe una estrecha relación entre una alta tasa de desempleo y una situación fiscal delicada, por lo cual sugiere que es necesaria la adopción de medidas que, como el congelamiento de salarios y pensiones, contribuyan a lograr una finanzas públicas sanas.

8. No obstante todo lo dicho hasta aquí, la intervención entra a manifestar que “es necesario hacer referencia a lo dispuesto subsidiariamente en el mensaje presidencial del Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno, en el cual se manifestó que “en la eventualidad de que la ciudadanía no apruebe el proyecto de acto legislativo, el gobierno efectuará los ajustes presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto por el EOP y los pronunciamientos de la Corte Constitucional”.

[12] Recuerda entonces el señor ministro que esta Corporación ha señalado que si la Ley de Presupuesto General de la Nación no incorpora la partidas necesarias para ajustes salariales, esta carencia no puede subsanarse mediante la declaratoria pura y simple de inconstitucionalidad o a través de un fallo de exequibilidad condicionada, sino que es necesario efectuar las adiciones y traslados correspondientes.

Dicho lo anterior afirma que “en cumplimiento de la Sentencia C-1017 de 2003 y en concordancia con lo acabado de expresar en relación con el Mensaje Presidencial, el Gobierno Nacional procederá a efectuar los ajustes necesarios para incrementar los salarios, las pensiones y las transferencias a las universidades. Tales ajustes pueden darse mediante un traslado o una adición presupuestal...” Agrega entonces la intervención que “adicionalmente, el Gobierno Nacional está

preparando un proyecto de ley que fije los criterios para reajustar anualmente todos los salarios y pensiones de los servidores públicos, de acuerdo con los derroteros fijados por los fallos de la Corte Constitucional".

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el señor ministro de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 2° de la Ley 848 de 2003.

2. Intervención del Ministerio de Educación En representación del Ministerio de la referencia, intervino oportunamente dentro del proceso la ciudadana Claudia Patricia Otalvaro Trejos, quien defendió la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 848 de 2003. Para esos efectos manifestó coadyuvar los argumentos expuestas a la Corte en la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente la ciudadana hace ver que "el trámite regulado para la reforma de la Constitución Política -incluido el mismo referendo- es totalmente diferente al que se da para el trámite y aprobación de una ley de la República; entonces, el hecho de que tangencialmente la discusiones de los temas del referendo y los que incluye la norma demandada hayan coincidido argumentativamente, ello no implica que hubieran sido los mismos, pero sobre todo que el trámite institucional sea aplicable a uno y otro caso. En lo demás, lo dispuesto en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, dado el carácter autónomo de los entes universitarios, el presupuesto que se asigna en la ley de apropiaciones que el Congreso de la República expide cada año es global." V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO Intervino en el proceso el señor Procurador General de la Nación (e), doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, salvo en cuanto se omitió el deber jurídico contenido en los artículos 25, 48, 53 y 69 de la Carta Política. Solicitó también la vista fiscal que la Corte inste al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para subsanar dentro de la presente vigencia fiscal el deber jurídico omitido, incluyendo las partidas necesarias para: (i) garantizar el derecho de todos los funcionarios al servicio del Estado al reajuste de sus salarios, el cual debe corresponder como mínimo al porcentaje de inflación real causada en el año anterior; (ii), reajustar las pensiones que se pagan con cargo al tesoro público, de acuerdo con el índice de inflación causada en el año inmediatamente anterior; (iii) establecer las apropiaciones presupuestales para efectuar la trasferencias a las universidades en los términos de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; y (iv), declararse inhibida para determinar el alcance del artículo 187 de la Carta Política. En sustento de estas solicitudes adujo lo siguiente.

1. Empieza el concepto del Ministerio Público por recordar cómo en la Sentencia C-1017 de 2003 "la Corte de manera unánime admitió que respecto de diferentes leyes anuales de presupuesto, así los problemas jurídicos que de ellas se desprendan sean semejantes, no se puede predicar el fenómeno de la cosa juzgada. Con fundamento en esta consideración prosigue con el análisis de la demanda.

2. Afirma entonces la vista fiscal que en otras oportunidades anteriores el Ministerio Público ha allegado a la Corte Conceptos relativos al tema del incremento anual de los salarios de los servidores públicos, conceptos en los cuales "ha venido insistiendo en la necesidad de que el salario de todos los servidores públicos mantenga su capacidad adquisitiva mediante un incremento al comienzo de la anualidad, acorde con la variación porcentual del índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior." Este ajuste, dice la vista fiscal, corresponde a un "derecho social" de esta clase de trabajadores. Agrega que en las oportunidades anteriores la Procuraduría ha insistido en que "el Congreso y el Gobierno no pueden buscar el saneamiento de las finanzas públicas a costa de los derechos mínimos e un sector de los trabajadores del Estado, por cuanto ello representa una desigualdad frente a las cargas públicas.

Enseguida la vista fiscal recuerda cómo en el concepto número 3264 de 2003 solicitó a la Corte revisar la posición fijada en la sentencia C-1064 de 2001 y regresar a la de la sentencia C-1433 de 2000, solicitud que se justificó en los argumentos a que a continuación se sintetizan y que en esta oportunidad reitera el Ministerio Público:

a. No resulta justificado permitir la disminución real de los ingresos de los trabajadores con el único parámetro de ser superiores al promedio, pues dicho criterio desconoce que la escala salarial de los trabajadores no representa un privilegio, sino que obedece a la exigencia de requisitos relacionados con la experiencia, la capacitación y la responsabilidad asignada según el cargo.

b. El saneamiento de las finanzas públicas no puede lograrse a costa de los derechos mínimos de los trabajadores el Estado. c. La protección del poder adquisitivo del salario tiene su fundamento en el derecho a la igualdad: es contrario al espíritu de la Carta proteger la pérdida del poder adquisitivo del salario de los altos funcionarios y no disponer lo mismo para los demás. Proteger a quienes no están prestando sus servicios y no hacerlo con quienes lo hacen actualmente; proteger a los de bajos ingresos y no hacerlo con aquellos a quienes se les exige una mayor calificación profesional, más experiencia, mayor responsabilidad y mayores cargas tributarias.

3. Tras recordar estos argumentos expuestos en ocasiones anteriores ante la Corte por el Ministerio Público, la vista fiscal destaca que esta Corporación no ha mantenido una posición uniforme respecto del reajuste salarial de los servidores públicos, puesto que en las sentencias C-1064 de 2001 y 1017 de 2003, en decisiones unánimes, varió el precedente jurisprudencial con argumentos de política macroeconómica. Si bien inicialmente “fue enfática en sostener que el ajuste debía hacerse conforme al índice de inflación para todos los servidores públicos”, posteriormente sostuvo que “el ajuste conforme a la inflación sólo era para los servidores de ingresos bajos que los demás deberían tener un ajuste ponderado partiendo del 50% del índice de inflación”. Menciona también que en la Sentencia C-710 de 1999 la Corte, al estudiar una disposición de la Ley 4ª de 1992, encontró ajustado a la Carta Política que en la ley marco de salarios existiera una disposición que resguardara a los trabajadores del negativo impacto de la inflación en sus ingresos familiares, por lo cual dijo que al menos cada año el gobierno debía dictar los decretos de aumento salarial. Así mismo, trae a colación que en la Sentencia C-815 de 1999, al estudiar lo relativo a la concertación para fijar el salario mínimo, la Corporación sostuvo que el reajuste salarial que decrete el Gobierno nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira.

Después de hacer un examen de las consideraciones vertidas en cada uno de estos pronunciamientos, indica que aun cuando en las sentencias C-1064 de 2001 y C-1017 de 2003 la Corte “es enfática en reiterar que no se varió el precedente jurisprudencial sino que llegó a unas conclusiones distintas a las expresadas en la Sentencia C-1433 de 2000, el Ministerio Público considera que efectivamente existió un cambio de precedente jurisprudencial partiendo de una interpretación distinta de las normas constitucionales que tienen que ver con el carácter móvil del salario y con los principios de igualdad, equidad y proporcionalidad, interpretación que se apoyó más en razones de política macro económica que en el contenido jurídico de dichas disposiciones” .

4. Los siguientes renglones del concepto prosiguen demostrando la aseveración anterior y reiterando la postura del Ministerio Público, en el sentido de que el reajuste salarial de todos los servidores públicos debe efectuarse con base en la variación del IPC del año anterior. Se pregunta el señor procurador si los preceptos de la Carta que tienen que ver con el carácter móvil y vital el salario han dejado de regir, de manera que puedan ser interpretados en una forma distinta a como se hizo en la Sentencia C-1433 de 2000, y concluye que ello no es posible por cuanto el carácter móvil de la remuneración cosiste en que ella evolucione proporcionalmente, de acuerdo con el costo de la vida. Por eso dice no compartir los argumentos vertidos en las sentencias C-1064 de 2001 y c-1017 de 2003, “con fundamento en los cuales se ha venido desconociendo el derecho que tienen todos los servidores públicos a la movilidad salarial.

Deteniéndose a examinar los argumentos expuestos en las dos últimas sentencias que dice no compartir, el Procurador considera que la filosofía que inspira al Estado Social de Derecho prohíbe que el derecho al reajuste se limite para un sector de los servidores públicos, como se hizo en los aludidos fallos, “pues dicha limitación impide que se preserve el orden social justo y la dignidad humana”. Destaca además, que dicha limitación resulta ser paradójica, cuando

precisamente los servidores del Estado que devengan salarios medios son quienes más contribuyen con las cargas estatales, pues soportan altas cargas tributarias. Por este camino de la limitación de esta clase de salarios, piensa que puede llegarse a una situación en la cual estos servidores "terminen percibiendo un salario igual o menor al que devengan los servidores de bajos ingresos". En cuanto a los criterios de temporalidad y progresividad expuestos en la Sentencia C-1017 de 2003, destaca que "precisamente la intemporalidad de la medida y la inexistencia de un principio de progresividad real hacen que la limitación sea contraria a la Carta Política". Lo anterior, por cuanto una medida que se presentó como temporal para aliviar el déficit fiscal "se ha querido convertir en permanente, pues desde 1999 la leyes anuales de presupuesto no han contemplado las asignaciones necesarias para reajustar el salario de los servidores públicos." Advierte, de otro lado, que tal como se puntualizó en la sentencia C-1064 de 2001, "los recursos que genera el hecho de no reajustar el salario de los servidores públicos de acuerdo con el índice de inflación no pueden destinarse para financiar el déficit fiscal, sino para inversión social... Sin embargo, esa inversión es bastante cuestionable cuando el argumento expuesto por el gobierno ha sido siempre la necesidad de controlar y reducir un déficit fiscal." En cuanto al tema de la progresividad, observa que "no existe progresividad cuando en términos reales los trabajadores de ingresos medios y altos terminarían recibiendo una remuneración igual o menor a la que perciben los servidores de salarios bajos, si se tiene en cuenta su grado de instrucción, su capacitación, su experiencia, el grado de responsabilidad laboral, la carga tributaria que deben soportar en razón de la asignación nominal que perciben, etc".

5. En lo que tiene que ver con las razones para justificar el no aumento en los salarios, la vista fiscal observa que el Gobierno no las presentó pues "sólo arguyó lo de siempre, es decir la necesidad de lograr unas finanzas públicas sanas". Así las cosas, no cumplió, dice, con la exigencia formulada en la Sentencia C- 1017 de 2003, relativa a la carga de argumentación de quienes diseñen y defiendan la norma que afecte el derecho al reajuste, carga que "cada año es mayor en la medida en que la persistencia en la limitación la hace progresivamente más gravosa". Agrega que " no existen en esta oportunidad cambios en el contexto jurídico que impidan el reajuste de los salarios, pues no se puede olvidar que la omisión que es objeto de acusación fue producto de la programación del Presupuesto General de la Nación para el año de 2004, efectuada con fundamento en lo previsto en la Ley 796 de 2003, ley de referendo pero como el constituyente primario no aprobó el contenido de dicha ley que se refería a la congelación de salarios de los servidores públicos, el contexto jurídico relevante dentro del cual se expidió la Ley anual de Presupuesto no existe." Por eso el Despacho del señor Procurador considera que "se debe no solo observar los preceptos constitucionales que consagran la movilidad del salario sino que además se debe respetar la voluntad del constituyente primario..." Adicionalmente el Ministerio Público advierte que la congelación de salarios genera un factor de corrupción entro los servidores públicos, pues "aquejados por la situación económica...terminan recibiendo dádivas por la función que deben prestar". En su sentir, la crisis de Argentina, a la que se refiere la intervención ministerial, fue producto no del crecimiento de la deuda eterna, sino de la corrupción estatal, "aunada a una política fiscal contractiva impuesta por el Fondo Monetario Internacional".

Por lo anterior, la vista fiscal reitera la solicitud de que se regrese a la posición de la Sentencia C-1433 de 2000. 6. En un acápite nuevo, el concepto se refiere al reajuste de las pensiones. Al respecto aduce que la omisión relativa a las partidas para atenderlo vulnera el artículo 48 superior, que estable que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. Disposición que obliga a que se efectúen las apropiaciones correspondientes para cubrir el reajuste anual de las pensiones, que de acuerdo con el mandato constitucional debe hacerse de acuerdo con la variación del IPC. Destaca que no se trata de poner un tope a las pensiones altas, sino de reconocer que éstas han sufrido una pérdida de su capacidad adquisitiva. Recuerda que en la Sentencia C-1064 de 2001, esta Corporación le dio especial protección a la conservación del poder adquisitivo de las pensiones, "protección que no se evidencia en la norma analizada".

Por lo anterior el señor Procurador solicita a la Corte que se inste al Congreso para que modifique la Ley anual de Presupuesto “en el sentido de establecer las apropiaciones presupuestales necesarias para que se efectúe el reajuste pensional acorde con lo previsto en la Ley 100 de 1993.” 7. Finalmente, en lo concerniente al congelamiento de los gastos de funcionamiento a que da lugar la reducción de las transferencias a las universidades, la vista fiscal aduce que dicho congelamiento desconoce el artículos 69 de la Cata Política, según el cual el Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá condiciones para su desarrollo.

Si bien el la Ley 848 de 2993 se efectuó el cálculo de dichas transferencias sobre la base del congelamiento de los gastos de funcionamiento previsto en la Ley 796 de 2003, dado que el constituyente primario no aprobó dicha ley, el Ministerio Público solicita a la Corte que, observando lo decidido por el pueblo, “se inste al Congreso de la República para que se efectúe la modificación a la ley anual de presupuesto”.

VI. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL. Mediante auto de dos (2) de agosto de 2004, el magistrado sustanciador, para mejor proveer, solicitó al Ministro de Hacienda y Crédito Público que informara a esta Corporación lo siguiente: (i) si a la fecha habían sido reajustados los salarios de todos o algunos de los servidores públicos cobijados por la Ley 848 de 2003; (ii) si a la fecha habían sido reajustadas las pensiones de todos o algunos de los pensionados cobijados por la misma Ley; y (iii) si a la fecha habían sido reajustados los traslados a las universidades públicas cobijadas por la Ley 848 de 2003, correspondientes a gastos de funcionamiento. También solicitó que se informara si para estos tres efectos se habían hecho las adiciones o traslados correspondientes.

En respuesta a esta solicitud, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en comunicación fechada el día 12 de agosto de 2004 remitió al despacho del magistrado sustanciador el informe suscrito por la Directora General del Presupuesto Público Nacional (E), que explica lo siguiente [13] :

- En lo relativo al reajuste de los salarios de los servidores públicos cobijados por la Ley 848 de 2003: “A la fecha no se ha (sic) incrementado los salarios de los servidores públicos. Lo anterior obedece a la programación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, se tuvieron en cuenta (sic) las preguntas establecidas en el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003 “por la cual se convoca un referendo y se somete a la consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, entre las cuales la pregunta 14 señalaba:

“Adiciónase al artículo 345 de la Constitución Política el siguiente parágrafo transitorio:“Parágrafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Se exceptúan: el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones y las nuevas cotizaciones a la seguridad social, o las compensaciones a que dé lugar. Cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002. El ahorro de los departamentos, distritos y municipios, generado por el menor crecimiento del gasto financiado por el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, lo destinarán las entidades territoriales para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, y para el pasivo pensional del sector salud. ”, razón por la cual en el presupuesto del año 2004,

aprobado mediante la Ley 819 (sic) de 2003, quedó programado el incremento salarial para aquellas personas cuyo salario estuviese por debajo de los dos salarios mínimos legales mensuales.

“Es preciso señalar que la Constitución Política en su artículo 34 señala: “Art. 345 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.

“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

“Al no ser aprobada la pregunta 14 del referendo, se están analizando los diferentes escenarios de incremento salarial dando cumplimiento a lo establecido en la sentencia C-1017 de 2003 y determinar así el faltante de Gastos de Personal e iniciar el trámite de adición al presupuesto del año 2004 ante el congreso de la República y subsanar el faltante de apropiación, con el fin de decretar el incremento salarial correspondiente al año en curso.” - En lo relativo al reajuste de las pensiones cobijadas por la Ley 848 de 2003:

“En la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”, y decreto 3787 de 2003 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, se detallan las apropiaciones y se clasifican los gastos.”, se incluyeron los recursos necesarios para el pago de pensiones sin incremento a aquellas mesadas pensionales superiores a dos salarios mínimos, de acuerdo a lo establecido en la pregunta 14 de la Ley 796 de 2003.

“Sin embargo al no ser aprobada la pregunta 14 del referendo, se dio cumplimiento a partir de 1° de enero de 2004 al reajuste de las pensiones establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 que dice:

“Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el 1o. de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.” “Los recursos necesarios para cubrir el faltante para el pago de las mesadas pensionales de la presente vigencia, serán incluidos en las modificaciones de la Ley anual de Presupuesto de la vigencia 2004, que el Gobierno Nacional presentará para aprobación el Congreso de la República.” - En lo relativo al reajuste de los traslados a las universidades cobijados por la Ley 848 de 2003:

“A la fecha no se han reajustado las transferencias a las Universidades Públicas para el año 2004. Al igual que los salarios, la programación de las transferencias de la Nación a las Universidades Públicas en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, se realizó contemplando la pregunta 14 del referendo y su reajuste se incluirá en las modificaciones de la Ley anual de presupuesto de la vigencia fiscal de 2004, que el Gobierno Nacional presente al Congreso de la República.” VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

2. Los problemas jurídicos que plantea la demanda. 2.1 La acusación formula una serie de cargos contra el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, mediante el cual se apropia el rubro para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004. Estos cargos en general cuestionan el valor del rubro que allí se menciona, el cual, dice la demanda, se calculó a partir de la consideración según la cual para esa vigencia fiscal se produciría la congelación de los salarios y pensiones

superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLM), la eliminación de salarios y pensiones mayores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLM) y se mantendrían invariables los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) al nivel de 2002. Lo anterior, como consecuencia de la entrada en vigencia del acto legislativo que se aprobaría mediante el mecanismo del referendo popular que fue convocado a través del la Ley 796 de 2003.

Tras recordar los resultados del referendo propuesto mediante Ley 796 de 2003, la demanda sostiene que las propuestas relativas a la congelación de salarios y todas las demás, salvo la concerniente a la pérdida de derechos políticos, fueron rechazadas por la decisión popular, pues al no haber alcanzado el umbral requerido debe entenderse tal cosa, por cuanto la misma Carta Política reconoce eficacia jurídica a la abstención cuando se trata de reformas constitucionales por la vía referendaria. Por todo lo anterior, la acusación sostiene que el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 viola los artículos 3° y 103 de la Carta Política, al desconocer la decisión soberana del pueblo adoptada al no votar el referendo.

Este nuevo ingrediente, el de los resultados del referendo, hace que la demanda que incoa no deba ser resuelta como cosa juzgada constitucional, pues la circunstancia de que el pueblo haya rechazado la propuesta sobre congelación de salarios, pensiones y gastos de funcionamiento no estaba presente en las oportunidades anteriores en las cuales fueron demandadas otras leyes anuales de presupuesto por similares motivos a los que aquí también se denuncian.

Visto lo anterior, la acusación agrega que se presenta una omisión legislativa relativa en materia de ajuste de los salarios y pensiones superiores a dos salarios mínimos y de las transferencias a las universidades, pues la ley no contiene las apropiaciones para atender dichos gastos. Con esta omisión el legislador desconoce el derecho a la igualdad, pues excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a otros; estos “otros” serían los trabajadores y pensionados que reciben salarios y pensiones inferiores a dos salarios mínimos y los altos servidores públicos que en virtud de lo dispuesto por el artículo 187 de la Constitución obtienen el reajuste salarial anual. La demanda recuerda entonces la jurisprudencia sentada en torno del carácter móvil del salario, que genera un derecho constitucional al reajuste periódico del mismo, sin que la ley pueda establecer discriminaciones al respecto, aunque si alcances diferentes dependiendo del nivel salarial, en virtud del principio de solidaridad.

En cuanto a la falta de apropiación para cubrir los incrementos pensionales de quienes reciben pensiones de más de dos salarios mínimos mensuales, la demanda se limita a reiterar que tal omisión desconoce la voluntad soberana expresada al no votar el referendo. En cuanto a la ausencia de apropiación para cubrir el reajuste de las transferencias a las universidades estima que con ello se desconoce que la educación requiere de los medios financieros necesarios y suficientes para facilitar el acceso a la educación superior a todas las personas.

2.2 Conforme con lo anterior, corresponde a la Corte: (i) establecer si sobre el presente asunto se presenta o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional; (ii) si así no fuera, determinar si el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 viola la Constitución, al desconocer la decisión soberana del pueblo de no aceptar la congelación de salarios, pensiones y gastos de funcionamiento, adoptada al no votar el referendo; (iii) si el artículo 2° acusado es inconstitucional por omitir el deber jurídico de respetar el carácter móvil del salario que genera un derecho constitucional al reajuste periódico del mismo, y por desconocer el derecho a la igualdad al reconocer dicho reajuste sólo para una clase de trabajadores; (iv) si la ausencia de apropiación para cubrir el reajuste de las transferencias a las universidades desconoce el derecho a la educación.

Procede la Corte a hacer el examen en respectivo. Para tales efectos examinará primero el problema de la falta de reajuste de los salarios de ciertos servidores públicos cobijados por el presupuesto general de la Nación, luego el de la ausencia de tal reajuste para las pensiones pagadas con recursos públicos provenientes del mismo presupuesto y finalmente el de la congelación de las transferencias a las universidades.

3. La congelación de salarios 3.1 Ausencia de cosa juzgada. Procedencia de un fallo de fondo. 3.1.1. En la Sentencia C-1017 de 2003 [14] la Corte aceptó en decisión unánime la doctrina antes consignada en la Sentencia C-1064 de 2001 [15] según la cual respecto de diferentes leyes anuales de presupuesto, así los problemas jurídicos que de ellas se desprendan sean semejantes, no se puede predicar el fenómeno de la cosa juzgada. Dicha doctrina aparece vertida en los siguientes términos, que una vez más se reiteran:

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

“3.1.2.1. En primer lugar, la diferencia entre los objetos demandados es de tal naturaleza que ni siquiera es posible establecer una similitud entre las proposiciones normativas que ya fueron estudiadas por la Corte y las que ahora se analizan. Ha de tenerse presente que la ley de presupuesto tiene una vigencia anual, necesariamente distinta a la de años anteriores y, por lo tanto, el monto apropiado por el Gobierno Nacional en la Ley 628 para cumplir con los gastos incluso en materia de funcionamiento es distinto al señalado en la Ley 547. El monto de la nómina a pagar a los funcionarios públicos este año es diferente pues la planta de personal ha variado y la política salarial que cuestiona implícitamente la demanda también ha sufrido cambios durante el último año, por mencionar tan sólo algunos elementos de apreciación que distinguen a los presupuestos del año 2000 y de 2001.

“3.1.2.2. Además, el contexto normativo en el que se expidieron una y otra ley ha cambiado apreciablemente. El artículo 92 de la Ley 617 de 2000, a manera de ejemplo, cuya naturaleza y rango es el de norma orgánica de presupuesto, podría cambiar eventualmente el contexto jurídico de estudio de la ley presupuestal. Así, el marco normativo difiere al de otros años y ello crea exigencias al propio Congreso de la República sometido a la ley orgánica de presupuesto a quien no podría pedírsele, simple y llanamente, que aplique la excepción de inconstitucionalidad o que viole las normas orgánicas del presupuesto [16] .

La Corte, sin embargo, constata que el orden cronológico de aprobación y publicación de la ley anual de presupuesto de 2001, Ley 628 de 2000, por un lado, y de la ley que contiene el artículo 92 citado, Ley 617 de 2000, por otro lado, muestra que el Congreso adoptó ambas disposiciones dentro de una voluntad democrática común dirigida a reducir las expectativas inflacionarias y disminuir el crecimiento de los gastos de personal. Este es un elemento del contexto jurídico y real que el juez constitucional no puede dejar de sopesar al analizar si se da el fenómeno de la cosa juzgada respecto de una ley anual de presupuesto.

[17] “3.1.2.3. Adicionalmente, tal y como se anotó, cuando se pretende afirmar la existencia de cosa juzgada material es menester comprobar que la norma objeto de la segunda demanda de inconstitucionalidad, a pesar de no ser una réplica textual de aquélla que ya estudió la Corte, reproduce su contenido normativo, lo cual es imposible cuando lo que se alega es una omisión del legislador, pues en ese caso, no hay un contenido material propio que sirva como término de comparación [18] . Una omisión carece de contenido normativo y, por eso, es considerada ausencia de regulación de una materia determinada. Podría argüirse que las omisiones tienen un contenido normativo implícito, v.gr., no regulan una materia. No obstante, esto es una barrera adicional a la identificación de la similitud entre la omisión implícita anterior y la nueva omisión implícita. Por ejemplo, si dentro de los factores implícitos se incluye la política de reajuste salarial, es claro que la del año 2000 es significativamente diferente a la del año 2001.” 3.1.2. Pero adicionalmente a las razones anteriores, que explican porqué no existe cosa juzgada cuando se demanda la ley anual de presupuesto por no apropiar recursos para cubrir el reajuste de los salarios de los servidores públicos, a pesar de que en ocasiones anteriores se hayan acusado por las mismas razones otras leyes diferentes de la misma naturaleza, en el presente caso la demanda propone nuevos cargos, pues de un lado reclama también por la falta de previsión legislativa respecto del reajuste de las

pensiones pagadas con recursos públicos y del reajuste de las transferencias a las universidades, y de otro aduce que el hecho de que el referendo para reforma constitucional convocado mediante la Ley 796 de 2003 no hubiera alcanzado el umbral de participación requerido hace presumir la voluntad soberana de rechazar las propuestas en él contenidas, relativas a la congelación de cierta categoría de salarios y pensiones, a la reducción de algunas de estas últimas y al mantenimiento del nivel de los gastos de funcionamiento del año 2002 durante la vigencia fiscal de 2004.

Por todo lo anterior, la Corte nuevamente estima que no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que le impida llevar a cabo un pronunciamiento de fondo. No obstante, como en oportunidades anteriores lo ha hecho, atendiendo a la vigencia de los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima y de igualdad, tendrá en cuenta los precedentes jurisprudenciales recogidos en las sentencias C-815 de 1999, C-1433 de 2000, C-1064 de 2001 y C-1017 de 2003, dentro del contexto de las circunstancias jurídicas y fácticas en que se formula la presente demanda. Para esos efectos se expone en seguida un breve resumen de esos precedentes.

3.2. La jurisprudencia precedente en materia de reajuste de los salarios de los servidores públicos cobijados por la ley anual de presupuesto nacional.

3.2.1. Esta Corporación se ha visto en la obligación de pronunciarse sobre el tema del reajuste de los salarios de los servidores públicos en varias oportunidades, que hoy en día constituyen un grupo amplio de fallos en los que se recoge una postura jurisprudencial decantada. La necesidad de estos pronunciamientos ha obedecido al hecho constatado de que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del artículo 53 de la Constitución, relativo, entre otros asuntos, al salario mínimo vital y móvil.

Por lo cual, mientras ese estatuto no sea expedido, los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución.

Ahora bien, esta postura jurisprudencial decantada que se acaba de mencionar fue sentada atendiendo al contexto jurídico y fáctico analizado en cada caso particular, por lo cual las consecuencias jurídicas que se extrajeron en los distintos pronunciamientos son específicas para la situación respectiva. En tal virtud, si bien los criterios generales que fundamentan el conjunto de decisiones de manara general se han venido manteniendo, las circunstancias particulares en que se produjo cada una de las sentencias llevó a conclusiones disímiles en cada ocasión, por lo cual, según arriba se dijo, la Corte no puede tampoco en este evento estarse a lo resuelto en esas oportunidades anteriores, pero sí reiterar los principios generales sobre los cuales, en esos casos, edificó la decisión.

A continuación se presentan, en breves líneas, los tópicos reiterados en esta serie de precedentes: 3.2.2 Sentencia C-815 de 1999 Inicialmente en la Sentencia C-815 de 1999 [19] , y por primera vez en sede de constitucionalidad [20] , la Corte hizo ver que las relaciones laborales no se desarrollan dentro de los parámetros de dignidad y justicia a que se refiere el artículo 25 de la Constitución, si la remuneración del trabajador permanece estática, pues la Carta exige en su artículo 53 que sea móvil, “ni tampoco cuando el incremento se revela desproporcionado en relación con la cantidad y la calidad del trabajo o con las circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales se desenvuelve el trabajador”.

En tal virtud, afirmó que “vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores.” 3.2.3 Sentencia C-1433 de 2000 Posteriormente, en pronunciamiento recogido en la Sentencia C-1433 de 2000 [21] , tomando pie especialmente en lo prescrito sobre el carácter móvil del salario por el artículo 53 superior y además en lo regulado por el artículo 4° de la Ley 4ª de 1992 [22] , la Corporación afirmó que la equivalencia entre el trabajo y el salario exigía mantener actualizado el valor de este último, ajustándolo periódicamente

en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo y asegurar que en términos reales conservara su valor. En este sentido se lee lo siguiente en dicho pronunciamiento:

“La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte [23] y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo.

Esta equivalencia debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor.” Agregó la sentencia que en la medida en que la situación de todos los trabajadores estaba igualmente afectada por las circunstancias macroeconómicas, en especial por el fenómeno inflacionario, el reajuste periódico debía cobijar a todos los servidores públicos y no solamente a un grupo o grupos entro de ellos.

Y que en tal virtud, los aumentos salariales anuales debían corresponder, por lo menos, al monto de la inflación del año anterior, porque sólo de esta manera se cumplía a cabalidad con los mandatos constitucionales que exigían conservar el poder real de los salarios de los trabajadores:

“2.9. Conviene recabar que el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia de 2000, se concibió ajustado a una serie de criterios macro-económicos, dentro de los cuales tuvo un peso determinante la necesidad de restringir los aumentos salariales. Es así como la ley acusada, reconoce dos franjas de servidores públicos en relación con el incremento, o mejor, con el ajuste del salario: quienes devengaban hasta dos salarios mínimos mensuales, que lo recibieron, y los demás que fueron excluidos del beneficio de tal derecho.

Lo anterior implica, sin duda, un tratamiento discriminatorio en perjuicio de un vasto sector de servidores públicos, bajo el criterio de que la mayoría de los trabajadores deben hacer un sacrificio como contribución al saneamiento de las finanzas públicas.

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

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

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

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

3.2.4 Sentencia C-1064 de 2001 3.2.4.1 Más adelante, en la Sentencia C-1064 de 2001 [24] la Corte reiteró que el principio recogido en el inciso 1° del artículo 53 de la Constitución, relativo al derecho del trabajador a recibir una "remuneración mínima vital y móvil", debía ser interpretado como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, conclusión a la que se llegó a partir de una interpretación sistemática de la Carta y también de los tratados y convenios internaciones de protección al salario. Sobre este punto se dijo en el fallo:

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

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

No obstante, la Corte Constitucional estima que una interpretación sistemática de la Constitución permite en efecto afirmar que con base, entre otros, en los fines de construir un orden social justo (Preámbulo y artículo 2), los principios fundamentales de Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y trabajo, los deberes sociales del Estado – entre ellos los que tienen que ver con promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; tomar medidas para que la igualdad sea real y efectiva; proteger especialmente al trabajo en todas sus modalidades;

garantizar los medios para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas – y el mandato del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

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

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

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

" (Negrillas fuera dl original) No obstante, en este fallo se precisó que el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ninguno en el Estado de Derecho, por lo cual puede ser limitado mas no desconocido:

“4.2.2.2. El derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es absoluto . El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ningún derecho en un Estado Social y Democrático [27] . La conceptualización del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario como derecho limitable es un desarrollo específico de la doctrina según la cual los derechos, incluso los fundamentales, no son absolutos, de lo que se deriva la posibilidad de armonizarlos para asegurar en la práctica su ejercicio efectivo.” Por esa razón, confirmando las principales premisas consignadas en la Sentencia C-1433 de 2000 sobre el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, se apartó de las conclusiones a que se había llegado en aquel pronunciamiento. Sobre el particular se dijo:

“En la presente sentencia la Corte confirma las principales premisas de la C-1433 de 2000. Sin embargo, se aparta de las conclusiones que en ella se derivaron del reconocimiento del derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios.

En otras palabras, en este fallo la Corte no está aboliendo el precedente sino que adopta un cambio en las conclusiones que de él se deducen. Ello obedece a dos tipos de razones. En primer lugar, estima la Corte que dichas conclusiones, son incompatibles con otros precedentes de la propia Corte Constitucional. En segundo lugar, la orden impartida por la Corte tanto a la rama ejecutiva como a la rama legislativa en el sentido de aumentar el gasto público para reajustar los salarios antes de la expiración de la vigencia fiscal del año 2000, no constituye una cabal interpretación del régimen constitucional relativo a la naturaleza jurídica y a la expedición del presupuesto.” Las distintas conclusiones a que se arribó en el pronunciamiento en comento (Sentencia C-1064 de 2001) respecto de lo decidido en la Sentencia C-1433 de 2000 no sólo obedecieron al reconocimiento del carácter no absoluto del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario, sino también a las siguientes razones:

“...en la ya aludida sentencia C-1433 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la Corte Constitucional se pronunció sobre el aumento salarial de todos los servidores públicos cobijados por el presupuesto general de la nación correspondiente a la vigencia fiscal del año 2000. En dicha sentencia la Corte extendió el criterio mínimo, que debía aplicarse para el aumento del salario mínimo legal, sentado en la C-815 de 1999 a todos los salarios de los servidores públicos mencionados. Además, a pesar de que en las sentencias citadas como precedente la Corte sostuvo claramente que el ámbito de las autoridades competentes para fijar los salarios no podía ser restringido mediante reglas inflexibles, la Corte en la C-1433 de 2000 estableció una formula única para la fijación del aumento salarial .

Igualmente, a pesar de que en las sentencias citadas como precedente, la Corte precisó que inclusive para la fijación del salario mínimo deberían tenerse en cuenta un conjunto de factores - los cuales debían ser atendidos “con el mismo nivel e incidencia” - en la C-1433 de 2000 ordenó, sin mencionar otros parámetros de ponderación, que “los aumentos salariales, deben corresponder por lo menos al monto de la inflación del año anterior”.

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

En la presente sentencia la Corte confirma que la Constitución protege el derecho a mantener la capacidad adquisitiva salarial lo cual ha sido reiterado de manera consistente en la jurisprudencia de esta Corporación como se señaló anteriormente. Sin embargo, estima que la orden de aplicar una fórmula única y específica de indexación salarial para cualquier nivel salarial no es compatible con la ratio decidendi de las sentencias que constituyen precedente inmediato y directo de la C-1433 de 2000.

Esta es una de las razones por las cuales en la presente sentencia no se reitera dicha orden ni se fija una fórmula específica y única de indexación de todos los salarios de los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto parcialmente demandada.

Además de esta razón, existen otras igualmente poderosas por las cuales la Corte no reitera dicha orden. Éstas también guardan relación con el respeto a otros precedentes sobre las premisas en las cuales se fundó la fórmula sentada en la C-1433 de 2000.

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

5.1.2.1. El presupuesto está sujeto a la ley orgánica, no a la ley marco de salarios públicos. El presupuesto no está sujeto a las leyes marco, sino a la Constitución y a la ley orgánica de presupuesto, tal como lo ha sostenido y reiterado esta Corporación [28] al interpretar el artículo 349 de la Carta según el cual "durante los primeros tres meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica , el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones". El citado artículo concuerda con lo estipulado en el artículo 352 de la Constitución. Estas dos disposiciones específicas sobre el presupuesto concretan la definición constitucional de la función de las leyes orgánicas plasmada en el artículo 151 que dispone que "el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa".

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

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

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

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

De otro lado, en este nuevo pronunciamiento recogido en la Sentencia C-1064 de 2001 la Corte se apartó de la consideración vertida en la Sentencia C-1433 de 2000 según la cual el derecho a la igualdad impedía que se le aumentara el salario a algunos servidores públicos y no a otros. Sobre el particular se dijo:

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

... “Este análisis del principio de igualdad se separa de una línea de precedentes sostenida por esta Corporación en la cual se ha dicho que del artículo 13 de la Carta se deduce que hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales [30] . Y no son igualmente afectados por el fenómeno inflacionario los servidores públicos que ganan el equivalente a 1 o 2 salarios mínimos que aquellos que reciben entre 10 y 20 salarios mínimos, por citar tan sólo un ejemplo. Aunque en términos matemáticos abstractos el fenómeno inflacionario es igual para ambos grupos, en términos cualitativos reales el impacto de éste es sustancialmente diferente puesto que la inflación incide en mucho mayor grado sobre la capacidad de las personas de menores ingresos para acceder a los bienes y servicios. Partir de una concepción matemática de la igualdad no se compadece con una jurisprudencia consistente en la cual ésta ha sido desestimada.

[31] “Por esta razón, en la presente sentencia la Corte no reitera esta concepción de la igualdad plasmada en la C-1433 de 2000 sino que acoge la línea jurisprudencial de la cual se desprende que la igualdad debe ser entendida en sentido material o sustancial, apreciando la situación semejante o diferente entre grupos de personas, de tal manera que los desiguales sean tratados de manera desigual y los iguales de manera igual.” Por último, en el pronunciamiento de 2001 la Corte estimó que en la Sentencia C-1433 de 2000 no se había apreciado el peso de la situación real del país ni la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica, a las cuales sí les había dado peso constitucional en precedentes anteriores.

[32] 5.1.2.4. La necesidad de ponderar dentro de una interpretación sistemática y contextualizada de la Constitución. Finalmente, la Corte constata que si bien no existe una línea de precedentes consistente sobre la relevancia constitucional de la política macroeconómica ni sobre el valor constitucional del progreso económico dentro de un orden justo como parte del interés general, en la C-1433 de 2000 no se apreció el peso de la situación real del país ni la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica.

En las sentencias de esta Corporación sobre las instituciones rectoras de la política macroeconómica o sobre las metas de la misma, la Corte les había reconocido un valor constitucional [33] . Además, en las sentencias sobre las leyes anuales de presupuesto la Corte había resaltado la importancia de ponderar la racionalización del gasto público en el análisis constitucional [34] .

Con posterioridad a la sentencia C-1433 de 2000 la Corte ha sido explícita en valorar las metas de la política macroeconómica en coyunturas críticas como manifestaciones de un interés general imperioso [35] .

En otras palabras, en la Sentencia C-1064 de 2001 la Corte mantuvo la ratio decidendi de la C-1433 de 2000, es decir, la consideración según la cual la Constitución protege el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario y que ello comprende que cada año éste sea reajustado para todos los servidores cobijados por la ley anual de presupuesto. Pero se apartó de las consecuencias deducidas de esta premisa en la Sentencia anterior. En consecuencia, en 2001 no impartió una orden específica contentiva de una fórmula única para aumentar los salarios de todos los servidores públicos, sino que, tomando como pauta artículo 187 de la Constitución Política, que señala el criterio para determinar el aumento salarial de los congresistas acudiendo al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central , diferenció el conjunto de servidores públicos que por su nivel de salario merecían una protección reforzada, de aquellos que devengan más y no la requerían. Aquellos cuyo salario fuera menor a dicho promedio ponderado tenían un derecho “de carácter intangible” a mantener el poder adquisitivo real, en virtud de la protección constitucional reforzada que la Constitución dispone a su favor (C.P Art. 334.), de la obligación del Estado de velar la

igualdad sea real y efectiva (C.P Art. 13) y asegurar a todas las personas condiciones e vida digna. (C.P Art.1). Este primer grupo de trabajadores, dijo la Sentencia C-1064 de 2001, tenía derecho a que se les aumentara su salario, no sólo nominalmente sino de forma tal que se mantuviera el poder adquisitivo real del mismo. Para tal efecto debía tenerse como criterio preponderante la inflación. En el caso de los servidores públicos que devengaran salarios más altos a este tope, la situación era diferente, pues no se trataba de sujetos que merecieran una protección reforzada. Por lo tanto su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario podía ser limitado, siempre y cuando la limitación fuera razonable. Sobre la razonabilidad de la limitación estimó que el juicio del juez constitucional debía ser estricto, por cuanto la limitación podía llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad. En efecto, sobre estas conclusiones se dijo lo siguiente:

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

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

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

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

5.2.3 Aplicación del juicio de razonabilidad Se pregunta entonces la Corte qué podría justificar que se limitara, en medio de una situación socioeconómica crítica como la de los últimos años, el derecho de un servidor público ubicado en las escalas salariales superiores a que su salario por lo menos mantenga su poder adquisitivo real. Como ya se señaló, ello no es posible en este caso respecto de aquellos servidores que ganan salarios inferiores al promedio ponderado mencionado, pues su derecho es intangible. Pero en cuanto a los demás servidores, para responder la pregunta es preciso aplicar un juicio de razonabilidad, metodología que ha seguido la Corte en casos anteriores para establecer si una limitación es razonable o no, a la luz de la Constitución [36] .

El juicio de razonabilidad supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión adoptada por el Gobierno; el segundo, en analizar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad depende de la relevancia constitucional de los valores que podrían ponerse en riesgo con la medida que sea objeto de análisis. Advierte la Corte que en este caso debe aplicarse un juicio estricto por cuanto la norma demandada ha sido cuestionada precisamente porque puede llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.

[37] 3.2.4.2 Al entrar en el estudio de los motivos de rango constitucional que podrían justificar la restricción de derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de los servidores públicos que estuvieran devengando remuneraciones por encima del promedio, la Corte encontró que solamente el propósito de no disminuir la inversión para gasto social en la vigencia presupuestal en curso era la constitucionalmente relevante. Aplicando el juicio de razonabilidad estricto [38] , concluyó que no era desproporcionado limitar a los servidores públicos con mejores salarios el derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, “con el fin de liberar y destinar recursos a cubrir las necesidades relativas al gasto público social.” Al pasar a estudiar la razonabilidad de la medida, entrando a preguntarse sobre la frecuencia y la proporción en la que podía reducirse el derecho de este grupo de servidores a mantener el poder adquisitivo real de su salario, la Corte estimó que no le competía precisar el punto exacto de dicha limitación, pero sí enunciar criterios al respecto.

Entonces indicó que los reajustes debían ser anuales, y que debían acatar los criterios de equidad, progresividad y proporcionalidad. Estos principios significaban, dijo, que “los porcentajes de aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no puede ser igual o mayor a los de los incrementos para los de las escalas inmediatamente inferiores. De lo contrario se desconocerían los principios de equidad y progresividad. Además, entre una y otra escala o grado salarial, las distancias entre los porcentajes de aumento no pueden ser grandes con el fin de evitar diferencias desproporcionadas. Dentro de estos criterios generales corresponde a las autoridades competentes determinar el porcentaje de aumento para cada escala o grado salarial. Escapa a la órbita de la Corte señalar porcentajes específicos.

Ello corresponde al margen de discrecionalidad de las autoridades competentes . ” 3.2.5. Sentencia C-1017 de 2003 3.2.5.1 Por último, en la Sentencia C-1017 de 2003 [39] la Corte mantuvo la distinción ya reconocida anteriormente en relación con la posibilidad de limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario, según se trate de servidores públicos de bajos salarios o de salarios medios o altos:

“En particular con respecto al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario por parte de los servidores públicos cobijados por la ley acusada, la Corte sigue la distinción ya reconocida en relación con la limitación diferenciada a tal derecho según se trate de servidores públicos de bajos salarios, o de salarios medios y altos.” Reiteró también los criterios de escrutinio de constitucionalidad estricto, especialmente lo relativos a los principios de temporalidad, progresividad y proporcionalidad:

“Un tercer elemento doctrinario que se reitera en esta oportunidad por la Corte es la aplicación en el presente proceso de un juicio estricto de constitucionalidad. Esto porque la norma demandada ha sido cuestionada por afectar derechos constitucionales como el mínimo vital tanto de las personas que prestan un servicio al Estado como de sus familias.

[40] En este punto la Corte reitera la doctrina (3.3.1) y entra a precisar en qué condiciones puede ser limitado tal derecho (3.3.2).” No obstante, en este pronunciamiento avanzó en la precisión de las condiciones y el grado en que podría operar la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto. En especial, en esta oportunidad puso énfasis en que tal limitación no podía ser permanente, ni llegar hasta el punto de hacer nugatorio el derecho, y menos sin una justificación objetiva que sustentara la continuidad de la

limitación a pesar de presentarse cambios significativos en el contexto real y jurídico. Condenó entonces la política pública en materia de salarios de los servidores públicos orientada a permitir la caída indefinida del salario real.

¿Qué significado tiene que la limitación del derecho constitucionalmente admisible sea “temporal” y “mientras se den las condiciones que la justifican en el contexto”? En el presente caso, la Corte avanza en la precisión de las condiciones y el grado de limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto .

No es admisible, por ejemplo, que la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario sea una limitación permanente y llegue hasta el punto de hacer nugatorio el derecho . Así, por ejemplo, la decisión de limitar el referido derecho en forma indefinida en un contexto inflacionario sería desproporcionada y es, en consecuencia, contraria a los principios constitucionales de protección al trabajo y a la remuneración mínima vital y móvil de los trabajadores (artículos 25 y 53 de la Constitución). No constituye una limitación razonable la disminución indefinida del poder adquisitivo del salario sin justificación objetiva que sustente la continuidad de la misma a pesar de presentarse cambios significativos en el contexto real y jurídico relevante. Ello podría restringir su núcleo esencial. Por lo tanto, es inconstitucional la política pública encaminada a permitir que disminuya indefinidamente el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos.” En lo atinente al parámetro temporal de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, la Sentencia C-1017 de 2003 que se viene comentando se refirió a los períodos cuatrienales y anuales que la Carta fija para el plan de desarrollo y la ley de presupuesto, respectivamente, dentro de los cuales deben moverse las políticas macroeconómicas públicas. Consideró que cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, si el Gobierno se proponía limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debía justificar esta política indicando los fines perseguidos, y los parámetros de orientación de dicha limitación, así como la magnitud de la misma:

“3.3.2.2.2 En lo atinente al parámetro temporal de la limitación del derecho, se detiene la Corte sobre la cuestión de cómo es posible determinar el marco temporal en el cual se justifica una limitación transitoria del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, cuando los ciclos económicos dependen de múltiples factores que es ilusorio prefijar jurídicamente, y máxime cuando los salarios responden a condiciones reales en un mercado cambiante.

En principio ello parece imposible. No obstante, en un plano jurídico, se advierte que la Constitución se basa en vigencias determinadas: cuatro años para las autoridades –Congreso (artículo 132 C.P.) y Presidente de la República (artículo 190 C.P.)– que definen la política salarial de los servidores públicos, lo cual se refleja en que los planes sean cuatrienales (artículo 339 a 341 C.P.). Dentro de esos períodos de orden político-institucional, el presupuesto obedece a un lapso menor, generalmente de un año, que es la vigencia de la ley anual de presupuesto (artículo 346 C.P.). El gobierno cuenta entonces con dos instrumentos de política macroeconómica con vigencias temporales diferentes que son relevantes en esta materia: la ley cuatrienal del plan y la ley anual de presupuesto.

Dentro de estos parámetros institucionales temporales se definen las políticas públicas, las cuales no son rígidas sino que pueden variar según las circunstancias cambiantes y las alteraciones en las prioridades de gobierno.

Por ello, la política de fijación de los salarios de los servidores públicos cobijados por el presupuesto nacional puede evolucionar anualmente dentro de los objetivos generales de las políticas no solo macroeconómicas sino también sociales y de reforma de la administración pública, los cuales generalmente son consignados en el plan cuatrienal de desarrollo. Las autoridades competentes tienen un margen suficiente para diseñar e implementar dicha política salarial, así como para determinar su importancia dentro de objetivos más amplios. De tal manera que a tales autoridades compete definir el lugar que ha de ocupar la política de fijación de salarios de los servidores públicos, por ejemplo, dentro de un política

de reducción del déficit fiscal al igual que su trascendencia para el eficiente funcionamiento de la administración pública y el cumplimiento de las metas de la política social.

No obstante, en una democracia, el ejercicio de esa competencia jurídica pasa por la justificación de medidas concretas ante el Congreso de la República cuando se presenta el proyecto de ley anual de presupuesto y, en un plano más general pero en una perspectiva temporal mayor, cuando se debate el proyecto de plan nacional de desarrollo.

Esta exigencia obedece al imperativo de promover la deliberación pública sobre la política salarial aplicable a los servidores públicos dentro del marco de la política macroeconómica, por ejemplo, en relación con su importancia relativa dentro de una disminución del gasto público o una racionalización del mismo.

Por lo tanto, cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto el gobierno, si se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines que la sustentan, las parámetros que orientarán dicha limitación y la magnitud de la misma. Cobra especial importancia dentro de esta justificación la forma como se inscribe dicha política salarial dentro de los objetivos trazados en el plan de desarrollo puesto que el objetivo de reducir los salarios reales de manera sistemática e indefinida, con el eventual efecto de hacer nugatorio el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de tales servidores, es contrario a la Carta, como ya se anotó.” Sobre este mismo tópico, resaltó con particular énfasis que “desde el punto de vista de la temporalidad, una cosa es la limitación ocasional e inusual del derecho y otra su afectación frecuente, año tras año”, resultando evidente que es más gravosa una limitación que se repite en años consecutivos; por ello, afirmó que “la medida legislativa que limita el derecho a mantener el valor adquisitivo del salario no puede ser indefinida ni tener el efecto de hacer nugatorio el derecho”.

De todo lo anterior, la Corte concluyó que la limitación al derecho que analizaba en esa oportunidad, por el solo hecho de estar antecedida por políticas de ajuste salarial restrictivas, tenía una incidencia mayor en el derecho mencionado. Por ello estimó que “ (a) los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C.

Afirmado lo anterior, la Corte recordó que el legislador es el primer llamado a explicar los fines perseguidos con la limitación del derecho de los trabajadores, y a señalar los parámetros de orientación de dicha limitación así como la magnitud de la misma. No obstante, constató que en esa oportunidad el congreso no lo había hecho:

“ 3.4. La delimitación de los alcances del derecho según el contexto macroeconómico y jurídico: el silencio del legislador y la prudencia judicial 3.4.1. Las premisas mencionadas conducen a que el juez constitucional sea prudente al momento de juzgar normas que materialicen la política salarial fijada por las autoridades competentes, sin que los silencios u omisiones de estas autoridades, patentes en el presente caso como se verá, le impidan defender la Constitución ni garantizar el goce efectivo de los derechos de contenido socioeconómico.

Si bien el legislador es el primer llamado a delimitar los alcances de estos derechos respetando su núcleo esencial y propendiendo por su realización concreta, la Corte constata que el Congreso no ha ejercido dicha competencia a pesar de que en el último fallo sobre el tema se puso de manifiesto que mientras el legislador no abordara las cuestiones difíciles al respecto, la Corte se vería avocada a hacerlo caso por caso, cuando las normas correspondientes fueran demandadas.

... 3.4.2 Ante el silencio legislativo en materia de la fijación de parámetros normativos claros dentro de los cuales debe moverse el gobierno durante el cuatrienio que abarca la ley del plan, y año por año en la ley de presupuesto para cada vigencia fiscal en relación con el reajuste salarial que luego se fijará mediante decretos que desarrollen la ley marco correspondiente, la Corte ha exhortado repetidamente al Congreso para que regule específicamente la materia, lo cual

depende en algunos casos de la iniciativa del gobierno, como sucede con las reformas a la ley marco citada (artículo 154,CP). Ante el continuo silencio del legislador y a la luz del principio de inmunidad de los derechos, se justifica la intervención de la Corte Constitucional.

Tal intervención se realiza según las reglas de prudencia judicial, las cuales impiden que la Corte entre a establecer una fórmula para el reajuste salarial de los servidores públicos. Lo que corresponde determinar a la Corte en ejercicio de sus competencias de control constitucional de las leyes acusadas de inconstitucionalidad es señalar los parámetros constitucionales que deben respetarse al momento de limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario para no hacer nugatorio dicho derecho. A la Corte no le compete establecer una fórmula específica de ajuste salarial. Ello corresponde al legislador y el Ejecutivo, según la distribución de competencias entre ambas ramas del poder público. Pero sí compete a la Corte, ante la ausencia de parámetros específicos trazados por el legislador, señalar los extremos constitucionales que han de ser respetados." 3.2.5.2. Expuso entonces la Sentencia que la intervención de la Corte se llevaría a cabo de acuerdo con las reglas de la prudencia judicial, sin establecer una fórmula específica de ajuste salarial, y teniendo en cuenta: (i) el contexto socioeconómico en el cual se inscribía la ley anual de presupuesto acusada en ese proceso; (ii) los lineamientos que habían orientado el debate al momento de ser presentado y tramitado el proyecto de ley correspondiente; y (iii) los cambios que se habían producido en el contexto jurídico desde la sentencia C-1064 de 2001. En cuanto a lo primero, el fallo hizo un recuento pormenorizado de los decretos que desde el año 1999 ajustaron las asignaciones básicas de los servidores públicos, y se refirió a la escasa influencia de tales medidas en la reducción del déficit fiscal:

"4.1. Hechos notorios del contexto socioeconómico El contexto socioeconómico en el cual se inscribe la ley anual de presupuesto acusada en el presente proceso tiene especificidades relevantes. Habida cuenta de que en los argumentos presentados a favor y en contra de la norma acusada no se presentaron aspectos específicos de dicho contexto que fueran considerados específicamente pertinentes, la Corte partirá de los que constituyen hechos notorios básicos. Serán considerados (i) los reajustes efectuados en el pasado a los salarios de los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, y (ii) el déficit fiscal y la deuda pública.

Para 1999 [41] , el año anterior al primer fallo de la Corte sobre fijación de salarios públicos, el aumento nominal de las asignaciones básicas menores a 3 salarios mínimos fue entre el 17% y el 18%; a partir de este nivel, el incremento fue progresivamente menor. Así, para el empleado público que devengaba lo equivalente a 3.12 salarios mínimos ($636.792 pesos) se decretó un aumento del 16%, mientras que para el funcionario que ganaba 20.33 salarios mínimos ($4.144.331 pesos) su asignación creció nominalmente en un 10%. La inflación para el año 1998 fue de 16.7%.

[42] En febrero del año 2000 [43] , las asignaciones básicas fueron reajustadas en un 9.23% [44] para aquellos funcionarios que devengaban menos de $240.515 pesos (alrededor de un salario mínimo del año 1999 [45]) y en 9% para quienes recibían una asignación entre $240.515 y $472.920 pesos (entre 1 y dos salarios mínimos). Para el resto de servidores públicos no se realizó aumento en su asignación básica. Sin embargo, como consecuencia de la sentencia C-1433 de 2000 [46] , proferida el 23 de octubre de 2000, el gobierno indexó todos los salarios al 9.23% [47] , cumpliendo lo ordenado por la Corte, teniendo en cuenta el valor de la inflación causada en 1999.

Posteriormente, el 19 de julio del año 2001 [48] , aumentaron en un 9% las asignaciones nominales menores a dos salarios mínimos [49] , y en un 2.5% todas las demás. El crecimiento de los precios para el año 2000 fue de 8.75%. Poco después, como consecuencia de lo decidido en la sentencia C-1064 de 2001 [50] , aumentaron en 9% los salarios nominales inferiores a dos salarios mínimos y en menor proporción, de manera progresiva, el resto de asignaciones hasta llegar a un reajuste del 2.5% para las asignaciones equivalentes al 19.14 salarios mínimos [51] Por último, en el año 2002 [52] , las asignaciones equivalentes $287.665 pesos (1.03 salarios mínimos) se ajustaron en un 7.65%. A partir de dicho nivel el incremento nominal disminuyó proporcional y progresivamente. La inflación del año 2001 fue de 7.65%.

La Corte advierte una diferencia entre los parámetros señalados en la sentencia C-1064 de 2001 y el ajuste salarial realizado en el año 2002. Mientras que la sentencia referida indicó que “los salarios de dichos servidores públicos que sean inferiores al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central, deberán ser aumentados cada año en un porcentaje que, por lo menos, mantenga anualmente su poder adquisitivo real”, el ajuste salarial efectuado en el año mencionado sólo previó aumentos iguales que la inflación del año anterior para las asignaciones inferiores a 1.01 salarios mínimos.

[53] De los párrafos anteriores se concluye que desde el año 1999, los decretos que ajustaron las asignaciones básicas de los empleados de la rama ejecutiva, salvo algunas excepciones (al final del año 2000, cuando la sentencia C-1433 de 2000 ordenó indexar la totalidad de salarios de los servidores públicos de las entidades cobijadas por el respectivo presupuesto nacional), dispusieron un reajuste menor a la inflación del año anterior para las asignaciones superiores a 3 salarios mínimos, inclusive para las comprendidas entre 2 y 3 salarios mínimos en el año 2001, y entre 1 y 2.03 salarios mínimos en el 2002, lo que implica una pérdida del poder adquisitivo del salario para los servidores estatales de salarios medios por un período prolongado de tiempo, sin que se haya justificado la necesidad de continuar con esta tendencia.

4.1.2. No obstante las decisiones salariales reseñadas, el nivel de déficit fiscal del Gobierno nacional central no ha mejorado [54] . En efecto, el déficit como porcentaje del PIB presenta un aumento constante entre los años 1993, cuando fue de 0.74%, y 2001, año en el que se presentó un desfase de 5.94%. Únicamente en el año 2002 se constata una leve disminución, al pasar al 5.51% del PIB.

[55] En el mismo sentido, la Corte observa que el saldo total de la deuda del Gobierno Central nacional pasó, de $14 billones de pesos en el año 1994, a, $64 billones en 2000, $102 billones en 2002, y $109 billones en junio del presente año.

[56] En términos relativos, la deuda pública pasó de representar el 37.8% del PIB en diciembre de 2000 a 49.9% en marzo de 2003. [57] En cuanto a los lineamientos que habían orientado el debate al momento de ser presentado y tramitado el proyecto correspondiente a la ley que se examinaba, puso de presente que en esa ocasión, al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, el Gobierno no había esgrimido ninguna justificación constitucional para reducir, por tercer año consecutivo, las asignaciones básicas reales de los funcionarios públicos:

“La Corte constata que en las intervenciones escritas del Gobierno explicando los alcances del proyecto de ley anual del presupuesto ante el Congreso, con excepción de lo reseñado en líneas anteriores, no se esgrime ninguna justificación constitucional para reducir, por tercer año consecutivo, las asignaciones básicas reales de los funcionarios públicos. Tampoco se observa fundamento alguno acerca de la razonabilidad constitucional de las escalas salariales propuestas, la disminución relativa del reajuste presentado en cada una de ellas ni del grado mayor que podría llegar a alcanzar tal limitación. A ello se suma que no hay explicación de los parámetros a aplicar, ni del peso que tiene de la situación económica para limitar el ajuste de los salarios.

4.2.2. Habida cuenta de los anteriores silencios, la Corte acudió al Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en dicha Ley, no existe referencia alguna acerca del ajuste de los salarios de los servidores públicos, ni a cómo éste se inscribe dentro de las metas de la política macroeconómica de la parte general del Plan.” En cuanto a los cambios que se habían producido en el contexto jurídico desde la sentencia C-1064 de 2001, la Corte hizo ver que la Ley 780 de 2002, anual de presupuesto demandada en esa oportunidad, había sido aprobada y sancionada después del inicio de un nuevo gobierno, que había propuesto reformar la Constitución por vía de un referendo constitucional en varios aspectos, dentro de los cuales se encontraba el régimen salarial de los servidores públicos. El punto 14 de dicho referendo decía que “cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo” . Al momento de esa Sentencia no se había llevado a cabo la jornada electoral correspondiente, lo cual

significaba que el referente constitucional para juzgar la norma acusada era la Carta de 1991 sin reformas en este punto. Sin embargo, constató que la Ley 796 establecía algunos parámetros altamente específicos dirigidos al Gobierno fijándole los límites dentro de los cuales podía expedir el decreto de ajuste salarial. Dichos parámetros indicaban que el Gobierno no podría dejar de ajustarle la remuneración a los servidores públicos con salarios iguales o menores a dos salarios mínimos, y que debía hacerlo con base en la inflación causada:

“La mencionada ley tiene un valor jurídico relevante para la decisión que aquí se adopta por las siguientes cuatro razones. Primero, la Ley 796 de 2003 es una ley en sentido formal y material que está aun vigente y fue declarada exequible por esta Corporación y, por lo tanto, muestra objetivamente cuál fue la voluntad del legislador, así sea para un lapso preestablecido; segundo, la mencionada ley, al incorporar el texto de referendo, en especial el artículo 14 sobre reajuste de los salarios del sector público, lo hizo también para la vigencia del año 2003, que es precisamente el período que cubre la ley anual de presupuesto parcialmente acusada que ahora se analiza en su constitucionalidad; tercero, la Ley 796 establece algunos parámetros altamente específicos dirigidos al Gobierno al fijarle los límites dentro de los cuales podía expedir el decreto de ajuste salarial;

cuarto, los parámetros normativos de la Ley 796 de 2003 son jurídicamente relevantes porque, aun en la hipótesis de que la Constitución hubiese sido modificada en este punto, en la vigencia fiscal de 2003 el Gobierno no podría dejar de ajustarle, con base en la inflación causada con base en el IPC como lo indica la propia ley, a los servidores públicos con salarios iguales o menores a dos salarios mínimos.” Empero se constató también que la Ley 796 de 2003 no ofrecía un parámetro igualmente claro en relación con el grado máximo de limitación al que podía someterse el derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios superiores a ese tope:

“No obstante, dicha ley, por su naturaleza y función específica, no representa una modificación permanente del ordenamiento jurídico en este punto. La Ley 796 de 2003 no reformó la Ley 4 de 1992 que fija el marco para la expedición de decretos presidenciales relativos al incremento de salarios de los servidores públicos. El marco legal general para la determinación de los incrementos salariales de tales servidores públicos continua inmodificado, sin que ello signifique que la decisión del Congreso de la República sea totalmente irrelevante en este caso. En efecto, dicha ley contiene los parámetros más específicos sobre ajuste de salarios públicos en las escalas bajas, así estos sean transitorios, lo cual hace que el criterio aplicado en la sentencia C-1064 de 2001 (v.gr. el promedio salarial) sea más general y de menor pertinencia, como se verá en el apartado 5.3 de esta sentencia.

... se constata que la Ley 796 de 2003 no ofrece un parámetro igualmente claro en relación con el límite superior que se debe respetar; es decir, no se puede establecer, con base en este mismo nuevo referente del contexto jurídico, cuál ha de ser el grado máximo de limitación al que puede someterse el derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios, el cual, en ausencia de patrones específicos, podría alguien sostener que puede oscilar entre el congelamiento total y una limitación ínfima correspondiente, por ejemplo, a un punto por debajo de la inflación causada.” A partir de lo anterior, tras aplicar el juicio de razonabilidad sobre la norma acusada y concluir que la limitación de derechos que introducía perseguía un fin constitucionalmente valioso y no se encontraba prohibida, pero que en cambio no estaba demostrado que la relación entre medio y fin fuera razonable, es decir, que el medio fuera necesario y proporcionado para alcanzar el fin propuesto, y que fuera respetuoso del requisito de temporalidad exigible de esta clase de medidas, la Sentencia concluyó que para la determinación de los parámetros de limitación del derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario las premisas fundamentales de la anterior Sentencia C-1064 de 2001 se mantenían [58] , pero que existían elementos nuevos que debían ser tomados en consideración: el hecho de que hubieran transcurrido dos años en los cuales se hubiera limitado el poder adquisitivo de los salarios de los servidores con salarios medios y altos; el que en el año 2002 el ajuste para los servidores públicos de la Rama Ejecutiva hubiera sido significativamente distinto e

inferior al ajuste decretado en 2001, inclusive respecto de las escalas bajas y medias; y la ausencia de justificaciones específicas sobre la necesidad de proseguir con la limitación.

Por esas razones, habida cuenta del contexto real en el cual se adoptaba la decisión, se hacía necesario precisar que "las limitaciones al derecho no pueden mantener indefinidamente la tendencia a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los referidos servidores públicos" , por lo cual, mientras no se expusieran justificaciones específicas y poderosas de restricciones mayores, tales limitaciones deberían respetar un parámetro como límite superior. Para determinar tal parámetro superior, acudiendo al justo medio como criterio tradicional de justicia y equidad aplicado en situaciones similares, la Corte indicó que ese parámetro se fijaba, para efectos de esa decisión, en la mitad, o sea el 50%, de la pérdida del poder adquisitivo real de dichos salarios, según la inflación que se haya causado el año anterior, sin que ello impida a las autoridades competentes tener en cuenta datos estadísticos y criterios de política pública complementarios:

"5.3.4. ¿Cuál es el parámetro que se debe respetar, entonces, al limitar -en el contexto jurídico y fáctico actual- el derecho de los servidores públicos que perciban salarios por encima de dos salarios mínimos a que se reajuste anualmente su salario de conformidad con la pérdida de su valor adquisitivo? En primer lugar, es claro que dicho límite debe ser respetuoso del núcleo esencial del derecho constitucional en cuestión.

Ahora bien, tratándose de un derecho de contenido económico, es en principio el legislador quien tiene la función de fijar tal límite, en forma razonable y con acatamiento de los requisitos constitucionales señalados. Sin embargo, como se ha advertido, el Legislador no ha establecido, hasta la fecha en que se adopta este fallo, dicho límite; tampoco las autoridades que intervinieron en el presente proceso hicieron planteamiento alguno que pueda orientar a la Corte en la determinación de este asunto.

Como se dijo en el apartado 3.3.2.1, el principio de proporcionalidad prohíbe las limitaciones excesivas de los derechos constitucionales. Cuando un derecho constitucional es limitado en exceso, se desconoce su núcleo esencial. La apreciación de si cierta limitación es desproporcionada ha de hacerse caso por caso, con mayor razón si el derecho es de contenido socio-económico y si su evolución respecto de la inflación ha de apreciarse dentro de un marco temporal que rebasa un año calendario.

En este caso, como se describió en el apartado 4 de esta sentencia, la Corte constata que los ajustes en las escalas salariales medias y altas desde 1998 han sido significativamente inferiores a la inflación, salvo en el año 2000, y que ello ha conducido a una pérdida sostenida del poder adquisitivo de los salarios públicos. También constata la Corte que para el año 2003, en la exposición de motivos al proyecto de ley anual de presupuesto se definió una política de ajuste igual o inferior a 1% para los salarios medios sin que se haya especificado cuál sería el ajuste para los salarios altos. A pesar de estas limitaciones sostenidas y reiteradas del derecho con mayor incidencia en los salarios medios, no se han presentado en el presente proceso argumentos para demostrar que ello no desconoce el núcleo esencial del derecho de tales servidores públicos y que la disminución del salario real en tales escalas ha sido razonable y puede continuar sin que ello resulte desproporcionado.

Por ello, (i) en ausencia de un parámetro legal claro, (ii) ante el silencio de las autoridades que intervinieron en este proceso sobre el punto, (iii) teniendo en cuenta los elementos del contexto resaltados, y (iv) partiendo de la base de que no es este Tribunal el encargado de sopesar las implicaciones concretas que tendría la fijación de un límite determinado –es decir, no corresponde a la Corte presentar ni estudiar los argumentos que pueden sustentar la fijación de un límite superior para las limitaciones a la movilidad salarial de estos servidores públicos, por ejemplo, en un 30% o en un 70% de la pérdida real de su valor adquisitivo-, se considera apropiado acudir a un criterio tradicional de justicia y equidad aplicado en situaciones similares: el del justo medio.

En otras palabras, en aplicación del mismo canon de prudencia judicial , se acudirá al criterio clásico del justo medio para señalar el parámetro que se ha de respetar en este caso, para la vigencia fiscal de 2003, al limitar el reajuste anual de los salarios del sector público superiores a los dos salarios mínimos legales mensuales.

El justo medio sintetiza la prohibición de exceso o de defecto, ante la ausencia de otros parámetros al alcance del juez constitucional. Por eso, el respeto al principio de proporcionalidad en este caso, y dadas las constataciones y silencios mencionados, exige que la limitación del derecho no exceda el justo medio. Si bien este canon clásico no tiene una connotación aritmética, la cuestión a resolver hace ineludible indicar cómo se concreta este parámetro respecto de los ajustes salariales, un asunto expresado en porcentajes. Además, el referente de ese justo medio, en las condiciones anotadas, es el ajuste para los servidores públicos que se encuentran en la escala salarial baja, que en este caso, por las razones expresadas, es la inflación causada en el año 2002.

En resumen, en ausencia de criterio normativo en materia de ajuste salarial anual para las escalas salariales medias y superiores y de argumentos constitucionales valederos y opuestos por parte de los autores de la norma acusada, el canon clásico del justo medio conduce a la Corte a la presente decisión de fijar un parámetro superior a la limitación del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos con salarios mayores a los dos salarios mínimos para la vigencia fiscal de 2003.

Por lo tanto, este parámetro se fija, para efectos de la presente decisión, en la mitad, o sea el 50%, de la pérdida del poder adquisitivo real de dichos salarios, según la inflación que se haya causado el año anterior, sin que ello impida a las autoridades competentes tener en cuenta datos estadísticos y criterios de política pública complementarios. En consecuencia, no podrá el Gobierno establecer limitaciones superiores a dicho porcentaje al momento de fijar el aumento salarial anual de los servidores públicos que se encuentren en la última escala superior. El reajuste para las escalas comprendidas entre dos salarios mínimos y la última escala superior, será fijado por el Gobierno en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. Para ello dispone de un margen de configuración suficiente para determinar, entre otros, las escalas salariales y el porcentaje de aumento para los servidores de cada escala, siempre que respete el principio de progresividad y las diferencias entre escalas al ser mínimas no rompan dicho principio, como se anotó anteriormente.” Finalmente, advirtió la Corte que este parámetro no constituía una fórmula fija, sino un límite constitucionalmente admisible para resolver los problemas jurídicos planteados específicamente por la norma acusada en esa oportunidad. De tal manera, que tal parámetro podía variar en el futuro, “si llegare a demandarse la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2004”.

3.2.6. Síntesis de los criterios generales que han fundamentado el conjunto de decisiones de esta Corporación en lo relativo al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario Los criterios generales que fundamentan el conjunto de decisiones que se acaban de analizar podrían ser sintetizados de la siguiente manera:

a. El principio recogido en el inciso 1° del artículo 53 de la Constitución relativo al derecho del trabajador a recibir una “remuneración mínima vital y móvil” debe ser interpretado como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

b. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ninguno en el Estado de Derecho, por lo cual puede ser limitado mas no desmejorado, desconocido o vulnerado.

c. No resultan igualmente afectados por el fenómeno inflacionario todos los servidores públicos, por lo cual los límites impuestos al derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario pueden ser diferentes, según se trate de servidores que devengan salarios bajos, medios, o altos.

d. Los reajustes deben ser anuales, cobijar a todos los servidores y acatar los criterios de equidad, progresividad y proporcionalidad. e. A pesar de que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, las limitaciones que se introduzcan deben observar parámetros de razonabilidad.

El juicio de razonabilidad de esta clase de medidas limitativas de derechos supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión; el segundo, en examinar el medio adoptado para llegar a dicho fin;

y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad en el caso de limitaciones al derecho de reajuste salarial de los servidores públicos es estricto, por cuanto las normas que las consagran pueden llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.

f. A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, “el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C.” [59] g. Cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, si el Gobierno se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines perseguidos y los parámetros de orientación de dicha limitación, así como la magnitud de la misma. Sobre esta exposición de razones, que puede acudir a finalidades de política macroeconómica, la Corte debe de aplicar un test de razonabilidad según criterios de escrutinio estrictos, para determinar si la restricción del salario en cada caso se encuentra constitucionalmente justificada.

h. El contexto real y jurídico dentro del cual se expide la ley anual anal de presupuesto general de la Nación y las razones de política macroeconómica que se aduzcan a la hora de restringir el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real de su salario son relevantes a la hora de examinar la razonabilidad de dicha restricción.

i. La necesidad del pronunciamiento de la Corte sobre los límites al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario obedece al hecho constatado de que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del artículo 53 de la Constitución, relativo, entre otros asuntos, al salario mínimo vital y móvil.

Por lo cual, mientras ese estatuto no sea expedido, los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución.

Vistos los anteriores precedentes jurisprudenciales, pasa la Corte al estudio de constitucionalidad del artículo aquí demandado. Para ello, considera oportuno referirse primero al contexto jurídico y económico dentro del cual se expidió dicha norma, dado que, según se ha visto, los anteriores fallos judiciales relativos al derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario consideran relevantes tales circunstancias para efectos del examen de constitucionalidad.

3.2.7. El contexto jurídico dentro del cual se aprobó el presupuesto general de la Nación para 2004. 3.2.7.1. La ausencia de un estatuto general del trabajo que dé desarrollo al artículo 53 de la Constitución Política en lo referente al carácter móvil del salario.

Nuevamente, por cuarta vez, constata la Corte que el Congreso de la República no ha expedido el estatuto general del trabajo que dé desarrollo al artículo 53 de la Constitución Política en lo referente al carácter móvil del salario, a pesar de que esta Corporación repetidamente lo ha exhortado para que lo haga. Ciertamente, conforme al inciso primero de dicha norma superior, el órgano legislativo debe expedir ese estatuto, el cual debe tener en cuenta como principio fundamental la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo”.

Tampoco el Gobierno ha presentado el proyecto de ley -de su iniciativa exclusiva [60] - destinado a que el legislador modifique la Ley 4ª de 1992, marco para la fijación de los salarios de los servidores públicos, con el fin de desarrollar los principios constitucionales que rigen esta materia.

Adicionalmente, en la presente oportunidad la constatación de la inactividad del Congreso y del Gobierno en la materia proviene de la manifestación expresa de éste último. En efecto, en la intervención del señor Ministro de Hacienda y Crédito público dentro del presente expediente, éste funcionario manifiesta a la Corte que "el Gobierno Nacional está preparando un proyecto de ley que fije los criterios para reajustar anualmente todos los salarios y pensiones de los servidores públicos, de acuerdo con los derroteros fijados por los fallos de la Corte Constitucional".

La Corte ha sido reiterativa en cuanto a la necesidad de que el legislador, tanto en el mencionado estatuto del trabajo como en la referida ley marco, fije parámetros normativos que indiquen la forma en la que se deben ajustar los salarios de los servidores públicos cobijados por la ley anual de presupuesto, parámetros que deben repercutir no sólo en la cuantía del correspondiente rubro de gastos de funcionamiento propuesto por el Gobierno y aprobado por el Parlamento al expedir el presupuesto anual, sino también en los decretos que, en desarrollo de tal estatuto del trabajo y de la ley marco mencionada, profiere anualmente el Gobierno para fijar el reajuste del salario de esa clase de servidores.

En tal virtud, como en las ocasiones anteriores, los alcances del derecho al salario móvil, que implica que el mismo conserve su poder adquisitivo, se deducen directamente de la Constitución. Y la intervención de la Corte en el asunto se encuentra nuevamente justificada por la inactividad del Gobierno y del Congreso, y por la necesidad de defender un derecho constitucionalmente reconocido, como lo es el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario.

3.2.7.2 La ley 848 de 2003 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004" y su relación con la Ley 796 del mismo año, mediante la cual se convocaba a un referendo constitucional.

3.2.7.2.1 El proyecto que devino en Ley 848 de 2003 fue presentado a consideración del Congreso por segunda vez -tras las observaciones de que fue objeto por las comisiones terceras y cuartas de la Cámara y el Senado que motivaron su devolución al Gobierno de conformidad con lo reglado por el artículo 56 del Estatuto Orgánico del Presupuesto- en el mes de agosto de 2003 cuando el Referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003 no había tenido lugar. En efecto, como se recordará, la jornada democrática correspondiente se desarrolló el día 25 de octubre de ese año.

No obstante, la culminación del trámite legislativo de la mencionada ley de presupuesto tuvo lugar el día 12 de noviembre de 2003, fecha de la ley, es decir con posterioridad a la jornada electoral mencionada.

Como es de público conocimiento, dentro de las propuestas de reforma constitucional sometidas a consideración popular estaba la relativa a la congelación del salario de algunos servidores públicos, contenida en el numeral 14 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003, que proponía la reforma transitoria del artículo 345 constitucional en los siguientes términos:

"Adiciónase al artículo 345 de la Constitución Política el siguiente parágrafo transitorio: "Parágafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Se exceptúan: el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones y las nuevas cotizaciones a la seguridad social, o las compensaciones a que dé lugar. Cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002." Como también es de público conocimiento, la anterior propuesta de reforma constitucional

no alcanzó el umbral mínimo de participación ciudadana exigido por el artículo 378 superior [61] , y así fue certificado por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución 001 de 2 de enero de 2004 [62] , posterior por su fecha a la entrada en vigencia de la Ley bajo examen.

3.2.7.2.2. Lo anterior plantea el interrogante a cerca de cuál es el contexto normativo que debe tenerse en cuenta para llevar a cabo el control de constitucionalidad en el presente caso, siendo claro para la Corporación que dicho contexto es el de la Constitución vigente en el presente momento, y el de la pérdida de vigencia de la Ley 796 de 2003 y de las propuestas de reforma constitucional en ella incorporadas.

Sin embargo la Corte no pierde de vista que fue explícita la intención del Gobierno de programar la ley de presupuesto teniendo en cuenta las propuestas económicas planteadas a la ciudadanía en el Referendo, como puede apreciarse en las siguientes palabras del mensaje presidencial dirigido al Congreso a la hora de presentar el proyecto de ley anual presupuestal. Dijo en ese sentido el Presidente de la República con toda claridad:

“El Gobierno Nacional ha programado un presupuesto realista considerando los recursos que previsiblemente obtendrá durante 2004 y fundamentado en los criterios que se especifican en el capítulo tercero de este documento. Entre estos ha tenido en cuenta el ahorro que se pueda generar en el PGN del próximo año por la aprobación del referendo de que trata la Ley 796 de 2003, estimado en cerca de $550 mm” Todo lo anterior lleva nuevamente a concluir que las particularidades del contexto jurídico hacen que la presente demanda de constitucionalidad no pueda ser estudiada como si se tratara de un caso idéntico a los resueltos por esta Corporación en fallos anteriores.

3.2.8. El contexto socio económico dentro del cual se aprobó la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004” 3.2.8.1. Ha sostenido la Corte que, a la hora de examinar la constitucionalidad de la disposiciones que restringen el derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, es necesario tener en cuenta la situación real del país y la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica, pues una línea jurisprudencial consolidada, recogida en un grupo de sentencias de esta Corporación sobre las instituciones rectoras de tal política, le ha reconocido valor constitucional a estos factores [63] .

Concretamente, en los fallos precedentes que recayeron sobre leyes anuales de presupuesto demandadas por las mismas razones expuestas en esta demanda, la Corte le concedió importancia constitucional a la racionalización del gasto público, y estimó que esta finalidad y el contexto real de la economía debían ser ponderados a la hora de estudiar las restricciones impuestas al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario.

Por ello, sin que competa a la Corte hacer una valoración de la situación de las variables macro económicas presentes en el momento en que se expidió la ley que examina, ni emitir un juicio sobre la política fiscal que implementan el Gobierno y el Congreso, sí debe verificar que la limitación del mencionado derecho de los trabajadores públicos sea razonable en el contexto fáctico y temporal analizado.

Tanto el examen de los antecedentes legislativos del proyecto que devino en Ley 848 de 2003, como las intervenciones gubernamentales dentro del presente expediente, demuestran que el contexto fáctico económico dentro del cual se aprobó la referida ley sigue siendo muy similar al que se presentaba en años anteriores, aunque no idéntico. Este contexto sigue mostrando una situación de déficit fiscal elevado y de endeudamiento público creciente.

La intervención del ministro de Hacienda dentro del expediente presenta datos consolidados a diciembre de 2003, relativos al incremento del déficit fiscal y al correlativo incremento de la deuda pública.

En este sentido afirma que continúa presentándose una disparidad entre los ingresos y los gastos de la Nación. Mientras los segundos aumentaron en términos reales 64% entre 1995 y 2003, los primeros sólo aumentaron 47%, situación esta

que ha llevado a un incremento de la deuda neta del SPNF que ha sido del orden de 21.3% del PIB en 1996 a 52.5% en diciembre de 2003.

La deuda colombiana, afirma también el ministro, a diciembre de 2003 representaba el 49% del PIB, encontrándose muy cerca del límite que, según el Fondo Monetario Internacional, hace riesgosa su sostenibilidad fiscal.

[64] Refiriéndose a la situación de las finanzas públicas durante 2004, señala que este año los ingresos del Gobierno Nacional Central no serán suficientes para cubrir la totalidad de los gastos, pues mientras los ingresos totales proyectados son de 39.9 billones de pesos, los gastos alcanzan 56.3 billones de pesos. De esta manera, el excedente tendrá que ser cubierto con deuda nueva.

En cuanto a otras variables económicas relevantes de cara al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real de su salario, en el mensaje presidencial dirigido al Congreso al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto se indica que inflación proyectada en ese momento para 2003 es 6.0% [65] , y para 2004 es de 5.5%.

Dentro de la anterior situación económica pública, la política macroeconómica del Gobierno busca lograr la reducción del déficit fiscal, que amenaza gravemente la prosperidad general, pues desestimula la inversión, dificulta la generación de empleo y el crecimiento económico e impide llevar a cabo inversión social y gasto público redistributivo.

3.2.8.2. De otro lado, dentro del contexto socioeconómico relevante en la presente oportunidad, la Corte también debe tener en cuenta la evolución de los ajustes de los salarios de los servidores públicos de las entidades cobijadas por la ley parcialmente acusada. Esta evolución indica que en los últimos tres años (2001, 2002 y 2003) salvo para los trabajadores que devengan un salario mínimo, los aumentos han sido inferiores a la inflación causada. En efecto, para el primero de estos años, el Decreto 1460 del 19 de junio de ese año aumentó en un 9% las asignaciones nominales menores a dos salarios mínimos, y en un 2.5% todas las demás. Sin embargo, posteriormente y para este año, en cumplimiento de la Sentencia C-1064 de 2001 se aumentaron en 9% los salarios nominales inferiores a dos salarios mínimos y en menor proporción, de manera progresiva, las demás asignaciones hasta llegar a un reajuste del 2.5% para las asignaciones equivalentes al 19.14 salarios mínimos [66] .

[67] En el año 2002, el Decreto 660 de abril 10 de ese año reajustó en 7.65%. las asignaciones equivalentes $287.665 pesos (1.03 salarios mínimos). A partir de dicho nivel el incremento nominal disminuyó proporcional y progresivamente. La inflación del año 2001 fue de 7.65%.

[68] Para el año 2003, en virtud de lo dispuesto en la Sentencia C-1017 de ese año, las limitaciones impuestas al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo afectaron a aquellos que devengaban un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. En tal virtud, quienes devengaban salarios por debajo de este nivel obtuvieron un reajuste igual al nivel de la inflación, es decir a la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior, y los que devengaban más de dos SLMM recibieron reajustes progresivamente menores, en proporción inversa al mayor nivel salarial, en todos los casos por debajo del índice de la inflación causada el año anterior, hasta el límite del cincuenta por ciento (50%) de dicho índice, es decir, a la mitad del aumento en el I.P.C. de 2002.

[69] La Corte constata que el IPC correspondiente a 2002 fue de 6.99% (certificación del DANE obrante en el Expediente al folio 180) y que, en cumplimiento de la sentencia C-1017 de 2003, para el ese año los reajustes para los servidores públicos remunerados con más de dos SLMM oscilaron entre el 3.50% y el 7.35%. Al respecto fueron expedidos los decretos 3535 a 3597 de 2003, y los decretos 3621 y 3695 del mismo año.

Para el año que corre, correspondiente a la vigencia fiscal de la ley acusada, la Junta Directiva del Banco de la República en su sesión del 28 de noviembre de 2003 fijó la meta de inflación del año 2004 entre 5% y 6%, con 5.5% como meta

puntual para efectos legales.

Una vez verificado el contexto jurídico y real dentro del cual se expidió y entró en vigencia la ley 848 de 2003, pasa la Corte a verificar si, como lo denuncia la demanda, la norma acusada dispone una congelación de salarios.

3.2.1.9. L a congelación de salarios contemplada en el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004” 3.2.9.1. La Corte constata que la interpretación histórica del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, anual del presupuesto general de la Nación, lleva a concluir que esa disposición contempla la congelación de salarios de los servidores públicos que devengan más de dos SLMM, durante la vigencia fiscal de 2004. En efecto, dicha interpretación histórica, llevada a cabo a partir de los antecedentes legislativos del proyecto correspondiente en el Congreso de la República, arroja esa conclusión.

Al revisar los antecedentes del proyecto correspondiente a la Ley bajo examen, la Corte observa que en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso la propuesta de ley para decretar el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2004. Sin embargo, las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes en sesión conjunta, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, aprobaron la devolución al Gobierno Nacional del mencionado proyecto, por considerar que no se ajustaba a los preceptos de dicha Ley Orgánica.

[70] El Gobierno entonces realizó las enmiendas solicitadas y nuevamente presentó el proyecto, junto con un mensaje presidencial contenido en el documento denominado “Acta de Presentación”, que fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003. El propósito de dicho mensaje presidencial fue favorecer que se adelantara en el Congreso “una discusión franca y transparente sobre la situación de las finanzas públicas y, en particular, sobre la composición y magnitud del presupuesto de 2004 y de sus fuentes de financiación.” [71] Al referirse a los criterios que orientaron al Gobierno a la hora de preparar el proyecto de ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2004, el Presidente de la República expuso que se había programado un presupuesto realista considerando los recursos que previsiblemente se obtendrían durante ese año, así como el ahorro que se pudiera generar en el presupuesto general de la nación por la aprobación del referendo de que trataba la Ley 796 de 2003, “ahorro estimado en cerca de $550 mm”. En la eventualidad de que la ciudadanía no aprobara el proyecto de acto legislativo, el Gobierno efectuaría “los ajustes presupuestales a que hubiera lugar de conformidad con lo dispuesto por el EOP y los pronunciamientos de la Corte Constitucional” . También se refirió el Presidente al compromiso gubernamental con la reducción del gasto y con la reforma a la administración pública. En este orden de ideas, sostuvo que la propuesta de congelar los gastos de funcionamiento, contenida en el proyecto de referendo, buscaba disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, en la medida en que se reducía la base sobre la cual dicho gasto se aumenta.

Ahora bien, en el mensaje en comento el Presidente explicaba que el ahorro estimado que se obtendría de la aprobación del referendo provendría, concretamente, de las propuestas económicas contenidas en el mismo, referentes a lo siguiente: "a) el límite al crecimiento de los salarios y pensiones superiores a dos salarios mínimos legales mensuales (SMLM); b) la limitación a la existencia de pensiones y salarios mayores a 25 SMLM con cargo a recursos de naturaleza pública; y c) la supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales.” Se proponía también “mantener los gastos de funcionamiento al nivel de 2002, para disminuir el nivel de gasto de manera permanente y reducir las necesidades de financiación del presupuesto.” [72] Esta limitación de los gastos de funcionamiento tenía implícita una congelación de las pensiones y salarios que estuvieran por encima de dos SLMM, lo cual, a juicio del Gobierno, afectaría “a un porcentaje muy reducido de la nómina estatal, sobre todo a nivel nacional, dado que el 71% de los empleados que conforman la nómina del orden nacional se encuentra por debajo de dos SMLM.

[73] ” [74] Se lee en el mensaje presidencial lo siguiente, en relación concreta con el tema de la congelación de salarios: “Gastos de personal para 2004. Los gastos de personal para 2004, ascienden a $7.9 billones (3.2% PIB) o el 21.4% de los gastos de funcionamiento y representan un incremento del 7.1% respecto a 2003, el cual, en términos absolutos, equivale a un aumento de $523 mm.

A pesar de que los salarios de los funcionarios que ganan más de 2 SMLM no se aumentan, el incremento del 7.1% se explica por el fortalecimiento de los gastos de personal en el sector de seguridad y defensa, como se muestra en el cuadro 3.29. En efecto, mientras los gastos de personal para defensa y policía crecen en 14.1%, los de las demás entidades permanecen constantes respecto a los de 2003.

[75] (Negrillas y subrayas fuera del original) Más adelante, durante todo el curso del proyecto en el Congreso, se sigue mencionando constantemente que el rubro de gastos de funcionamiento consignado en la norma ahora demandada fue calculado teniendo en cuenta la congelación de los salarios de los funcionarios públicos que ganaran más de dos SLMM, de acuerdo con la propuesta contenida en la Ley 796 de 2003 que convocaba a referendo. Así por ejemplo, en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, sobre el tema de salarios se reiteró que “De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda, los gastos de personal se programaron con base en los cargos realmente ocupados y suponiendo un aumento salarial promedio del 6%, equivalente a la inflación prevista para 2003, para los servidores públicos que devenguen hasta dos salarios mínimos y ninguno para los demás, de conformidad con lo previsto en la ley de referendo, Ley 796 de 2003 , y considerando la política en materia salarial anunciada por el Gobierno Nacional.” [76] (Negrillas y subrayas fuera del original) Posteriormente, sobre el mismo punto, en la ponencia para Segundo debate en la Cámara de Representantes, se indicó que “Para los gastos de personal: la programación para 2004 se ha hecho con base en el costo previsto de las nóminas en 2003, es decir el costo de los cargos realmente ocupados.

Se ha supuesto un incremento del 6% en la remuneración de aquellos funcionarios públicos que devenguen dos o menos SLMM, equivalente a la inflación prevista para 2003.

Por su parte, los gastos indirectos de personal no se incrementan...” [77] (Negrillas y subrayas fuera del original) También en la ponencia para segundo debate en el Senado, se vuelve a mencionar el tema de la congelación de los salarios de los servidores públicos en estas palabras : “Sobre el cálculo de gastos de personal en el proyecto de ley, algunos ponentes expresaron su distancia sobre la previsión en que está basado, por cuanto estiman que de no aprobarse el referéndum el Gobierno no podrá adoptar la congelación salarial por decreto toda vez que sobre ella se habrá pronunciado negativamente el constituyente primario. De modo que ese ejercicio de futurología electoral y prospectiva presupuestal podrá encontrar ese escollo.” [78] 3.2.9.2. Así pues, no cabe duda a la Corte en cuanto a que, sobre la base de la posible aprobación del referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, el Congreso de la República, atendiendo a la propuesta del Gobierno, durante todo el debate parlamentario y hasta la aprobación de la ley [79] aceptó congelar los salarios superiores a dos SLMM durante la vigencia fiscal de 2004, decisión con base en la cual se calculó el rubro mencionado en el artículo 2° de la ley acusada.

No obstante todo lo anterior, como es de público conocimiento el pueblo no aprobó las propuestas económicas contenidas en el Referendo, entre ellas la relativa a la congelación de los salarios de ciertos funcionarios, por lo cual la pretendida reforma constitucional no se llevó a cabo. Sin embargo, en lo relativo al tema de la congelación de salarios del sector público ello no motivó que, con posterioridad a la divulgación de los resultados del Referendo, durante el trámite legislativo que se hallaba en curso se hicieran los correspondientes ajustes a fin de que la Ley fuera adoptada teniendo en cuenta la no aprobación de las referidas propuestas económicas. Posiblemente ello se debió a que los resultados oficiales de la jornada electoral referendaria que tuvo lugar el día 25 de octubre de 2003 sólo se dieron a conocer con la comunicación de la Resolución N° 001 de enero 2 de 2004 [80] , es decir después de la entrada en vigencia de la Ley 848 de 12 de noviembre de 2003, anual de presupuesto general de la Nación. Por lo anterior, el texto

de la Ley 848 finalmente sancionada recoge la propuesta de congelación salarial contemplada en el numeral 14 del Referendo.

Ahora bien, una vez publicados por el Consejo Nacional Electoral los resultados oficiales de la jornada electoral referendaria, tampoco el Gobierno ha procedido, hasta la fecha del presente pronunciamiento, a llevar a cabo las adiciones o traslados presupuestales que permitan reajustar los salarios de los servidores públicos que devengan más de dos SLMM. Ciertamente, como el mismo informe del Ministerio de Hacienda rendido a solicitud del magistrado sustanciador lo revela, "A la fecha [81] no se ha (sic) incrementado los salarios de los servidores públicos. Lo anterior obedece a la programación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, se tuvieron en cuenta (sic) las preguntas establecidas en el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003 "por la cual se convoca un referendo y se somete a la consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional..." [82] (Nota de pie de página fuera de la cita original).

Aunque en la comunicación enviada a esta Corporación en respuesta a la pregunta sobre la vigencia de la congelación salarial, la Directora Encargada del Presupuesto General de la Nación afirma que "al no ser aprobada la pregunta 14 del referendo, se están analizando los diferentes escenarios de incremento salarial dando cumplimiento a lo establecido en la sentencia C-1017 de 2003 y determinar así el faltante de Gastos de Personal e iniciar el trámite de adición al presupuesto del año 2004 ante el congreso de la República y subsanar el faltante de apropiación, con el fin de decretar el incremento salarial correspondiente al alo en curso" , lo cierto es que a la fecha del presente pronunciamiento tal modificación del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, por la vía de la adición presupuestal, no se ha llevado a efecto.

En tal virtud, mientras dicha adición no se produzca, corresponde a esta Corporación estudiar la constitucionalidad de dicho artículo, respecto de la congelación salarial prevista actualmente en él.

3.2.10. Cargo relacionado con el contenido del artículo 2° de la Ley 848 de 2003 y los resultados del Referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003.

3.2.10.1. Como se dijo en el Acápite de antecedentes, al parecer de la demandante la Carta Política reconoce eficacia jurídica a la abstención cuando se trata de reformas constitucionales por la vía referendaria, por lo cual resulta incuestionable que la Ley 848 de 2003 viola los artículos 3° [83] , 103 [84] y 378 [85] de la Constitución, al desconocer la decisión soberana del pueblo adoptada al no votar el Referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, concretamente las preguntas concernientes a la congelación y limitación de los salarios y pensiones del sector público y al recorte de las transferencias a las universidades.

3.2.10.2. A juicio de la Corte, el anterior cargo no está llamado a prosperar, pues constata que, en virtud del resultado de la jornada electoral convocada mediante la Ley 796 de 2003, la única modificación a la Carta adoptada fue la que resultó recogida en el Acto Legislativo N° 01 de 2004, que refleja exclusivamente la decisión del pueblo de producir una reforma constitucional en materia de pérdida de derechos políticos, acogiendo la propuesta planteada en la primera pregunta sometida a consideración del electorado.

En tal virtud, la Corte estima que el cargo que formula la actora carece de un fundamento normativo de carácter constitucional que lo sustente.

3.2.11. Examen de constitucionalidad del artículo acusado en cuanto, según se desprende de su interpretación histórica, prevé una congelación salarial.

3.2.11.1. En los acápites anteriores la Corte ha concluido lo siguiente: (i) Que a la fecha no se ha expedido el Estatuto del Trabajo llamado a desarrollar el artículo 53 superior en lo relativo al carácter móvil de salario, por lo cual los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la

Constitución. (ii) Que el contexto normativo dentro del cual debe examinarse la norma acusada ha variado respecto del que estaba vigente cuando se adoptó la sentencia C-1017 de 2003, especialmente en razón de la pérdida de vigencia de la Ley 796 de 2003, por medio de la cual se convocaba a un referendo. (iii) Que la interpretación histórica del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, anual del presupuesto general de la Nación, lleva a concluir que esa norma contempla la congelación de salarios de los servidores públicos que devengan más de dos SLMM, durante la vigencia fiscal de 2004 (iv) Que el contexto fáctico dentro del cual fue aprobada la ley bajo examen prácticamente no ha variado respecto de la situación de hecho que se presentaba cuando se aprobaron leyes de presupuesto general de la Nación que en oportunidades anteriores fueron demandadas ante esta Corporación por razones similares a las aquí esgrimidas.

Visto todo lo anterior, pasa la Corte a estudiar la justificación gubernamental de la política limitativa del derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario que debió haber sido expuesta en la presente ocasión.

3.2.11.2 La justificación gubernamental de la política limitativa del derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario. Indicación de los fines de la limitación y de la magnitud de la misma. Examen de la razonabilidad de esta justificación .

3.2.11.2.1. Como lo ha hecho ver esta Corporación y ahora se reitera, todos los años en el momento de presentar el proyecto de presupuesto general de la Nación (no posteriormente [86]), si el Gobierno se propone establecer limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política señalando cuál es el fin constitucional que se persigue con ella y, además, indicar la fórmula cuantitativa de dicha limitación. También debe presentar argumentos que expliquen por qué la limitación de los reajustes salariales es necesaria, de manera tal que no pueda ser substituida por otra medida, y por qué la fórmula que se acoge no es desproporcionada, es decir no implica un sacrificio excesivo de derechos frente al beneficio constitucional que se obtiene.

En la presente oportunidad la Corte ha revisado los antecedentes legislativos de la Ley 848 de 2003, y sobre el cumplimiento del deber anterior ha encontrado lo siguiente:

En el mensaje antes mencionado, dirigido por el Presidente de la República al Congreso Nacional cuando por segunda vez se presentó el proyecto de ley correspondiente -mensaje recogido en el documento denominado “Acta de Presentación”, que fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003-, el primer mandatario hizo referencia a los fines que perseguía la propuesta de congelar los salarios públicos de los servidores remunerados con más de dos SLMM, así:

En primer lugar se refirió a la magnitud del problema fiscal, que era necesario que el país conociera, y a las políticas del Gobierno para hacerle frente. Estas políticas pretenderían "poner al país en una senda de crecimiento sostenido de largo plazo, lo cual implica generar las condiciones macroeconómicas que permitan recuperar la confianza y la inversión privada”.

La política económica estaría encaminada a lograr tal crecimiento económico, “de manera que asegure una reducción de los actuales niveles de desempleo, de pobreza e inequidad, y se logre maximizar el bienestar de la sociedad.” Más adelante el mensaje prosiguió explicando, entre otros temas, el ajuste fiscal que sería necesario llevar a cabo a fin de obtener los anteriores propósitos, para lo cual era menester que el debate parlamentario profundizara en “la composición del presupuesto; en qué se gasta, en qué se invierte y esto cómo se financia, de tal manera que se busque que los recursos públicos se destinen a atender los gastos que realmente apoyen el desarrollo económico y social del país a través de la construcción de lo público.” Señaló entonces el documento que para el propósito de construir “un Estado socialmente responsable y comprometido con el desarrollo económico y el bienestar social de sus ciudadanos”, el Gobierno Nacional estaba comprometido con la reducción del gasto y con la reforma a la administración pública. En este orden de ideas, la

propuesta de congelar los gastos de funcionamiento buscaba “disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, en la medida en que se reduce la base sobre la cual dicho gasto se aumenta”.

También en el mismo sentido se dijo que se proponía “mantener los gastos de funcionamiento al nivel de 2002, para disminuir el nivel de gasto de manera permanente y reducir las necesidades de financiación del presupuesto”.

Adicionalmente, a manera de justificación de la medida, el Presidente resaltó que “la congelación de salarios afectaría a un porcentaje muy reducido de la nómina estatal, sobre todo a nivel nacional, dado que el 71% de los empleados que conforman la nómina del orden nacional se encontraban por debajo de dos SMLM.” Y refiriéndose a todas las medidas económicas contempladas en el referendo, entre ellas la congelación de salarios del sector público, mencionó que con ellas, para el presupuesto general de la Nación, se calculaba “un ahorro de $738 mm en 2003 y de $623 mm en 2004” .

3.2.11.2.2. De las anteriores referencias a los objetivos perseguidos con la congelación de salarios prevista en el presupuesto general de la Nación correspondiente a la vigencia de 2004, la Corte entiende que en líneas generales lo que se proponía el Gobierno y fue aceptado por el Congreso, se resume de la mejor manera en las frases contenidas en el Acta de Presentación en comento, según las cuales se quería (i) “disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, en la medida en que se reduce la base sobre la cual dicho gasto se aumenta” y (ii) “reducir las necesidades de financiación del presupuesto”.

Esta última expresión alude al déficit fiscal, pues éste es el que origina la necesidad de “financiar el presupuesto”. Por lo tanto, la Corte entiende que debe verificar también las explicaciones gubernamentales relativas a la situación de déficit público. Al respecto, en el mismo documento que se viene comentando, el Presidente de la República explica al Congreso que “como resultado del mayor déficit fiscal y de factores ligados al desempeño macroeconómico, desde 1995 la deuda pública como porcentaje del PIB comenzó a crecer en forma acelerada”, de manera tal que “el crecimiento sostenido de la deuda neta del Sector Público No Financiero hoy alcanza niveles superiores al 50% del PIB.” Esta situación, dice el mensaje, motivaba la necesidad de evaluar la sostenibilidad de la deuda pública.

Expresa entonces el documento que el estudio sobre la cuestión arrojaba la conclusión de que “la sostenibilidad de la deuda pública da cuenta de la capacidad que tiene el sector público para servir su deuda, sin necesidad de llevar a cabo una reestructuración de la misma o un ajuste forzado y severo en los ingresos y/o en los gastos .” Sin embargo, este análisis de sostenibilidad partía “de las metas de déficit del programa económico del gobierno (el déficit previsto del Sector Público Consolidado -SPC % del PIB- va desde 2.6% en 2003 hasta 1.9% en 2010, siendo 2.3% la meta para el final del presente cuatrienio). En este escenario, el saldo de la deuda del SPNF se reduce de 51.3% del PIB en 2003 a 46.7% del PIB en 2010, proyectándose una reducción recurrente de los saldos entre el 2002 y el 2010 .

” Por eso, prosigue el Presidente afirmando que “(l)a reducción en el saldo de la deuda es consecuencia del ajuste programado en las finanzas públicas, el cual permite generar superávit primarios considerables a partir de 2003”.

Y más adelante reitera que “el manejo prudente de las finanzas públicas y un ajuste hecho a tiempo evitaría que una crisis de financiación implicara un ajuste fiscal a la fuerza, con consecuencias lamentables para el país.” De esta manera, la Corte concluye que los objetivos explícitos de disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, reduciendo la base sobre la cual dicho gasto se aumenta -base de la cual forman parte los salarios que se congelan-, pretendía en últimas reducir en el largo plazo el déficit fiscal.

3.2.11.2.3. Ahora bien, dado que la política de congelación de salarios del sector público superiores a dos SLMM recogida en el proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para 2004 formaba parte de las propuestas económicas del Referendo, que para el momento en que se presentó al Congreso tal proyecto de ley presupuestal la respectiva jornada democrática referendaria no había tenido lugar, y que para cuando la ley fue finalmente aprobada los resultados oficiales del Referendo no habían sido publicados por el Consejo Nacional Electoral, estima la Corte que es

necesario verificar si, dentro de la exposición de motivos al proyecto de Ley para convocar a Referendo se hicieron consideraciones adicionales justificativas de dicha política de congelación salarial, que pudieran ser tenidas en cuenta en el presente caso, a fin de verificar la razonabilidad de la limitación al derecho de ciertos servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario.

El numeral 14 del Referendo contenido en la Ley 796 de 2003, relativo a la congelación de algunos gastos de funcionamiento y de ciertos salarios públicos, no hacía parte del proyecto originariamente presentado por el Gobierno, y fue incluido por éste antes del primer debate con el título de "racionalización del gasto público".

En la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, sobre la justificación dada por el Gobierno a esta propuesta, se explicó lo siguiente:

"El artículo 345 de la Constitución es una norma de parámetros generales relacionados con el Presupuesto. Se le adiciona un parágrafo transitorio que congela durante dos años el gasto de funcionamiento de los órganos integrantes del Presupuesto General, de las entidades descentralizadas, autónomas, y de las entidades territoriales, incluyendo salarios y pensiones superiores a 2 salarios mínimos legales mensuales. Se exceptúan de esta disposición los gastos destinados a la seguridad democrática (salvo los salarios), el pago de nuevas pensiones y nuevas cotizaciones a la seguridad social o compensaciones. También se exceptúan las transferencias del sistema de participaciones territoriales, cuyo monto global seguirá definiéndose según lo dispuesto en la Carta Política, aunque los municipios y departamentos sí pueden tener ahorros en estos recursos por la congelación del gasto de funcionamiento y de salarios, los cuales se utilizarán para incrementar las reservas de los fondos pensionales territoriales, del magisterio y el pasivo pensional del sector salud.

"En este tema consideramos oportuno referirnos a los argumentos señalados en el informe remitido a esta corporación por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y expuestos por el titular de esta cartera ante las Comisiones Primeras .

La congelación del gasto de funcionamiento del Estado es un tema complejo, que genera preocupación, pero cuya urgencia es innegable ante la situación fiscal actual.

El país se encuentra en la disyuntiva de asegurar simultáneamente la reducción del déficit fiscal, la estabilización de su deuda pública y el mantenimiento de un gasto social significativo, sostenible y complementario a la estrategia de seguridad. Estos son propósitos necesarios para recuperar la estabilidad económica, la inversión, el empleo y retomar el camino del desarrollo.

Las finanzas públicas deben ser estabilizadas con acciones concretas, tanto en materia de ingresos, como de control del gasto público. En relación con los ingresos, el proyecto de reforma tributaria y las gestiones del Gobierno frente a los organismos de crédito internacional resultan de terminantes.

Pero el ajuste fiscal exige también la restricción del gasto público aspecto que no puede afectar la inversión social, que ya es mínima, ni el pago de la deuda.

Así las cosas, debe recurrirse al concepto de gasto de funcionamiento. En la coyuntura actual la propuesta de congelamiento del gasto produce ahorros decisivos. Para el año 2003 significará un monto de 1.5 billones (0.7% del PIB). Y en 2004, de 1.3 billones (0.55% del PIB).

Con la fórmula que se propone las transferencias del sistema de participaciones territoriales no se afectan. La realidad es que actualmente no hay cómo financiar el desbordado gasto actual del Estado y si no se adopta este tipo de medidas el país se verá abocado a situaciones aún más difíciles.

Es un asunto en el que los Congresistas, al dar vía libre al artículo, permitimos que los ciudadanos tomen la decisión ." [87] (Negrillas fuera del original.) 3.2.11.3.

Las anteriores justificaciones a la luz de la jurisprudencia precedente. 3.2.11.3.1 Como se recuerda, la jurisprudencia de esta Corporación ha hecho ver que al Gobierno, cuando se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario, le corresponde justificar tal limitación, antes de su adopción, mediante una carga argumentativa exigente, que debe referirse por lo menos a los siguientes tópicos:

"si se justifica limitar el derecho dadas las circunstancias del caso; qué características del diseño de la limitación son constitucionalmente admisibles; qué grado puede alcanzar la limitación a la luz de los fines invocados para justificarla; y cuáles son los criterios para armonizar los derechos y fines enfrentados a medida que evoluciona la política salarial, que se transforma el contexto socioeconómico y jurídico y que las pasadas limitaciones han tenido un efecto diferencial sobre las distintas escalas salariales, lo cual torna la carga de argumentación más exigente cada año." [88] Esta carga argumentativa, además, no puede formularse en términos tan abstractos "que sea imposible para el juez determinar en qué medida el peso que tiene el fin buscado logra justificar el grado de afectación del derecho a mantener el poder adquisitivo en las escalas salariales en que haya sido limitado." [89] Fuera de lo anterior, cuando el escrutinio de razonabilidad de una medida limitativa de derechos es estricto, como según los precedentes jurisprudenciales lo debe ser en este caso, el juez constitucional no puede suplir al Gobierno en la tarea de justificar plenamente la limitación que propone.

3.2.11.3.2 Así las cosas, examinados los argumentos justificativos de la congelación salarial expuestos por el Gobierno y aceptados por el Congreso tanto en el momento de tramitar la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a Referendo, como cuando se surtió el proceso legislativo de adopción de la Ley 848 del mismo año, contentiva del presupuesto general de la Nación para 2004, la Corte observa que dicha justificación no satisface los parámetros a que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional arriba comentada, porque se limita a esgrimir que el progresivo crecimiento del déficit fiscal y los niveles a que ahora llega determinan la adopción de la medida. Al respecto, es de anotar que aunque la Corte le ha concedido importancia económica de la necesidad de reducir el déficit fiscal, ha estimado que esta necesidad, como justificación que da el Gobierno respecto de la limitación del derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real de su salario, debe ser sustentada mediante argumentos que demuestren que, a la luz de la Constitución, este objetivo es relevante. Es decir la justificación debe demostrar que la reducción del déficit desde el punto de vista constitucional es un objetivo imperioso y por qué las características del diseño de la limitación son constitucionalmente admisibles.

[90] En el presente caso la justificación gubernamental no cumple este requisito, ya que no se demuestra la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la limitación, ni se analiza la incidencia acumulada de tal limitación del derecho al reajuste por causa de anteriores restricciones, ni el efecto diferencial sobre las distintas escalas salariales.

Por todo lo anterior, la Corte estima que las justificaciones gubernamentales son abstractas y por lo tanto no permiten ponderar el peso de la restricción introducida al derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real de su salario, frente a los beneficios constitucionalmente relevantes que dicha limitación permitiría.

3.2.11.4. Escrutinio sobre la razonabilidad de la limitación del derecho de mantener la capacidad adquisitiva real del salario en el presente caso. Aplicación del juicio estricto de constitucionalidad a la norma acusada.

3.2.11.4.1. Visto que efectivamente la disposición acusada limita el derecho de los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto general de la Nación a mantener el reajuste de su salario, y examinadas las explicaciones expuestas por el Gobierno para justificar dicha limitación, corresponde a la Corte verificar si la limitación en cuestión cumple con los requisitos establecidos por la Carta Política, siguiendo los criterios que se han precisado en la jurisprudencia constitucional. Para ello, siguiendo los precedentes jurisprudenciales arriba comentados, aplicará un juicio estricto de constitucionalidad.

[91] Como se recuerda, el juicio estricto de constitucionalidad que en ocasiones anteriores ha sido utilizado para examinar las normas que restringen o limitan el derecho fundamental a mantener el poder adquisitivo real del salario se desarrolla en varias etapas, así: (i) una primera, que consiste en determinar si el objetivo que persigue la referida limitación constituye un fin imperioso constitucionalmente relevante; (ii) un segundo paso, en el que se establece si el medio utilizado por el legislador es constitucionalmente válido; (iii) y finalmente, en un tercer paso en el cual se verifica si "la relación entre medio y fin es razonable, es decir, que el medio es necesario y proporcionado para alcanzar el fin propuesto" [92] ; en esta última etapa el juez constitucional debe examinar el aspecto temporal de la medida, es decir, por cuánto tiempo se adopta, que precedentes de similares restricciones registra, de manera tal que el efecto acumulado de anteriores restricciones haga más gravosa la nueva limitación, etc. Procede la Corte a aplicar el anterior método de escrutinio en el presente caso.

3.2.11.4.5. Objetivo de la limitación al derecho de mantener el poder adquisitivo real del salario: En cuanto al objetivo que se persigue con la medida limitativa del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario -medida según la cual para la vigencia fiscal de 2004 los salarios de los servidores públicos que devenguen hasta dos SLMM se reajustan en un porcentaje equivalente a la inflación registrada para 2003, y los de los demás servidores públicos no se reajustarán en modo alguno sino que se mantendrán congelados-, como arriba se vio las explicaciones del Gobierno, que el Congreso acogió, indican que con ella se pretende aliviar el déficit fiscal que acosa a las finanzas públicas desde hace varios años, y disminuir el crecimiento de la deuda pública.

Al respecto, la Corte reitera una vez más que esta finalidad no sólo es imperiosa sino que es constitucionalmente válida. Ciertamente, los criterios vertidos en sentencias anteriores relativas al tema del reajuste de los salarios públicos indican que "existe un interés público real, concreto e imperioso en superar el elevado y sostenido déficit de las finanzas públicas, así como el crecimiento en la deuda externa e interna de la Nación".

[93] Por este aspecto, la medida limitativa de derecho consagrada en la norma bajo examen supera el examen de constitucionalidad. No obstante, la Corte reitera con particular énfasis que no cualquier interés estatal justifica la limitación del derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario. Tal derecho sólo puede ser limitado para promover el fin constitucionalmente imperioso de preservar la estabilidad macroeconómica reduciendo el gasto en circunstancias de déficit fiscal y elevado endeudamiento para no afectar el gasto público social (artículo 350, CP), asegurando así la efectividad de la solidaridad como principio fundante del Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).

[94] 3.2.11.4.6. El medio utilizado para lograr el alivio del déficit fiscal y la disminución del crecimiento de la deuda pública . 3.2.11.4.6.1.Como en ocasiones anteriores, el medio utilizado para lograr el aludido propósito de sanear las finanzas públicas consiste en limitar el derecho de algunos servidores públicos a obtener el ajuste de su salario. En este caso tal limitación es severa, pues implica que durante el año 2004 aquellos que devengan por encima de dos SLMM no recibirán en absoluto ningún reajuste.

A pesar de que la jurisprudencia ha dejado sentado que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, sino que antes bien por esencia es limitable, estas limitaciones deben cumplir ciertas condiciones a las que ya se refirió la Corte en las sentencias que anteriormente fueron comentadas, condiciones que evitan que el derecho se diluya en las consideraciones relativas al principio de prevalencia del interés general. Conforme a tales condicionamientos, (i) el derecho a obtener el reajuste salarial de los servidores públicos que devengan bajos salarios es "intangible" [95] ;

(ii) en principio, el derecho de estos servidores al reajuste anual implica que el aumento de su salario mantenga su poder adquisitivo real, por lo cual el criterio de reajuste debe ser el del índice de inflación; (iii) los servidores que devengan

salarios medios o altos pueden ver limitado su derecho en mayor o menor proporción, según el nivel salarial de cada uno. En estos rangos, a mayor nivel salarial caben mayores limitaciones y viceversa;

(iv) el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos que devengan salarios medios o altos puede ser limitado pero no desconocido, "de tal forma que no es dado dejar de reconocer algún porcentaje de aumento salarial, en términos nominales, a dichos servidores" [96] ;

(v). En los salarios medios y altos "la limitación admisible debe respetar el principio de progresividad de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de la limitación" [97] , condición ésta que es importante para respetar el derecho de los servidores que devengan salarios medios.

3.2.11.4.6.2. Confrontando la norma acusada con las anteriores condiciones que han sido señaladas por la jurisprudencia, la Corte aprecia que el artículo acusado respeta el carácter intangible del derecho al reajuste que tienen los servidores públicos de bajos salarios, pues permite que haya un aumento salarial equivalente a la inflación registrada durante 2003, para todos los servidores públicos que devengan hasta dos salarios mínimos.

Este tope -el de los dos salarios mínimos-, a partir del cual se consideró que el derecho al reajuste en el mismo porcentaje de la inflación era intocable, recoge un criterio adoptado por el legislador, que fue juzgado como razonable en las sentencias anteriores que constituyen precedentes judiciales de la actual decisión. Por tal razón la Corte debe acoger dicho criterio, pues además, repetidamente ha insistido que es al legislador y no al juez constitucional a quien le corresponde desarrollar los alcances del derecho constitucional al salario mínimo vital y móvil, del cual se desprende el derecho al reajuste salarial que permita mantener la capacidad adquisitiva de la remuneración.

3.2.11.4.6.2. En cambio, en cuanto al derecho al reajuste salarial de los demás servidores públicos, es decir aquellos que reciben salarios superiores a dos SLMM, la Corte estima que la limitación introducida mediante el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 no respeta las condiciones jurisprudencialmente deducidas que hacen que tal limitación sea constitucionalmente aceptable. En efecto, para esa clase de servidores no se reconoce en absoluto ningún tipo de actualización salarial; además, todos quedan afectados por la misma medida, de manera tal que la limitación no es proporcional al nivel salarial en que se encuentra el servidor, ni progresiva en la medida en que el salario sea mayor. La ley no distingue entre salarios medios y altos, desconociendo los principios de proporcionalidad y progresividad, y haciendo más gravosa la limitación para el grupo de los servidores que reciben salarios medios.

Por todo lo anterior la Corte concluye que, respecto de la limitación que se aplica al derecho de los servidores de salarios medios y bajos a obtener el reajuste de sus asignaciones, el medio utilizado por el legislador en esta oportunidad no es constitucionalmente válido.

3.2.11.4.7. La relación entre el medio y el fin pretendido por el legislador. La necesidad y la proporcionalidad de la medida. Aspecto temporal de la limitación.

Como se ha dicho, cuando el Gobierno y el Congreso deciden limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de los servidores públicos, deben cumplir con la carga argumentativa que demuestre que tal limitación es estrictamente necesaria para la obtención del fin constitucional que se persigue, en este caso la reducción del déficit fiscal y la reducción del crecimiento de la deuda pública, y que además no resulta desproporcionada, es decir que el sacrificio del aludido derecho no es excesivo frente al beneficio constitucional que de él se obtiene.

Como arriba se estudió, las justificaciones gubernamentales y las que el órgano legislativo expusieron a la hora de presentar y aprobar el proyecto que devino en Ley 848 de 2003 fueron de naturaleza económica mas no constitucional.

Así las cosas, dado que no corresponde a la Corte Constitucional correr con la carga argumentativa propia de una limitación como la que se establece en la norma acusada [98] , no es posible analizar la justificación de la modalidad y el

grado en que se en esta oportunidad se limita el derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos cobijados por la norma acusada.

3.2.11.8. La congelación de salarios superiores a dos SLMM y los parámetros de constitucionalidad a tener en cuenta por las autoridades competentes a fin de garantizar el derecho a mantener el poder adquisitivo real. Exequibilidad condicionada de la norma acusada.

3.2.11.8.1. En la presente oportunidad, en la aplicación del test de razonabilidad que acaba de llevarse a cabo, la Corte ha detectado lo siguiente: el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 contiene dos decisiones distintas relativas al reajuste de los salarios de los servidores públicos cobijados por tal disposición. La primera consiste en determinar un reajuste salarial en el mismo índice de la inflación registrada para el año 2003, a favor de aquellos servidores que devengan hasta dos salarios legales mínimos mensuales. La segunda indica que por encima de este tope los servidores públicos mencionados no obtendrán ningún reajuste salarial.

[99] 3.2.11.8.2. En cuanto a la primera de estas dos determinaciones, la Corte ha encontrado que ella respeta el carácter intangible del derecho al reajuste que tienen los servidores públicos de bajos salarios, por lo cual se ajusta a la Constitución. Además, el tope de dos salarios mínimos escogido por el legislador para reconocer tal carácter intangible es un criterio preciso y específico, que había sido estimado como razonable por esta Corporación en la Sentencia C-1017 de 2003.

3.2.11.8.3. En cambio, en cuanto a la segunda determinación, relativa a la congelación absoluta del salario de los demás trabajadores, la Corte ha hallado que la limitación consagrada, aunque pretende obtener un objetivo constitucional relevante - aliviar el déficit fiscal que presentan las finanzas públicas desde hace varios años y disminuir el crecimiento de la deuda pública - es un medio para la obtención de tal fin que no resulta aceptable, pues desconoce de manera absoluta el derecho de actualización que tienen los servidores remunerados con salarios medios o altos, y los principios de proporcionalidad y progresividad.

Adicionalmente, esta segunda determinación se acumula a anteriores restricciones al derecho de mantener el poder adquisitivo del salario de esta categoría de trabajadores, que en los tres años consecutivos próximos pasados han visto limitado su derecho al reajuste, sin que de otro lado el Gobierno, que propuso la medida, ni el Congreso, que la aprobó, hayan cumplido con la carga argumentativa de justificar la estricta necesidad y proporcionalidad de tal limitación.

3.2.11.8.4. Así las cosas, ante la imposibilidad de aplicar el parámetro de congelación total de los salarios de los trabajadores de ingresos medios y altos, y frente a la persistente inactividad del legislador en el desarrollo del artículo 53 superior mediante la expedición del estatuto del trabajo llamado a fijar los alcances del derecho de los trabajadores a recibir una remuneración mínima vital y móvil, una vez más se hace necesario acudir a criterios jurisprudencialmente deducidos, que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades competentes durante la presente vigencia fiscal a fin de garantizar el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de esta categoría de trabajadores. Estos criterios jurisprudenciales son los mismos recogidos en doctrina constitucional vertida especialmente en la C-1017 de 2003, que se reiteran en esta oportunidad, y se aplican al estudio de la norma de la ley anual de presupuesto ahora acusada, teniendo en cuenta las especificidades del contexto jurídico y fáctico en el cual se adopta la presente decisión. Esos criterios que se reiteran en esta Sentencia, y que deben ser tenidos en cuenta por el Gobierno y el Congreso dentro del ámbito de sus competencias, son los siguientes [100] :

a. Existe un derecho constitucional, en cabeza de todos los servidores públicos, a mantener el poder adquisitivo de sus salarios (artículo 53 y concordantes, CP) y, por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción igual o superior a la inflación causada en el año inmediatamente anterior, sin que éste sea el único parámetro que pueda ser tenido en cuenta.

En consecuencia, no puede haber una política permanente del Estado que permita la disminución del poder adquisitivo del salario. b. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no es un derecho absoluto. No obstante, no cualquier interés estatal justifica su limitación. Sólo puede ser limitado para promover el fin constitucionalmente imperioso de preservar la estabilidad macroeconómica reduciendo el gasto en circunstancias de déficit fiscal y elevado endeudamiento para no afectar el gasto público social (artículo 350, CP), asegurando así la efectividad de la solidaridad como principio fundamental del Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).

c. El derecho de los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales a mantener el poder adquisitivo de su salario no podrá ser objeto de limitaciones dado que tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, éstos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación registrada en el año 2003.

d. Las limitaciones que se impongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. El derecho de tales servidores públicos puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causada en año 2003, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:

* Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el Gobierno sean quienes estén sometidos al grado más alto de limitación.

* En todo caso, para respetar el principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho.

* Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalados, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la inflación causada en el año 2003. No obstante, para la próxima vigencia fiscal de 2005 dicho tope del 50% no resultaría ajustado a la Constitución, pues el efecto acumulado de tal restricción haría más gravosa la limitación de derechos de los trabajadores; y porque, como enseguida se explica, al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo debe haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario a todos los servidores públicos. Este criterio deberá ser tenido en cuenta en el Presupuesto del año 2005.

* A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con el índice acumulado de inflación. El Gobierno y el Congreso tienen la obligación de incluir en los instrumentos de manejo de la política económica, previo un debate democrático, los programas y políticas que garanticen que, dentro de los cuatro años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, se consigan reajustes progresivos que logren alcanzar, al final de tal período cuatrienal, incrementos iguales o superiores al índice acumulado de inflación para estos servidores.

A esta finalidad han de propender las políticas públicas correspondientes. Lo anterior significa que la limitación del referido derecho no constituye una deuda a cargo del Estado que deba ser cancelada retroactivamente por éste al término del periodo de cuatro años, sino un ahorro para hacer sostenible el gasto público social en condiciones macroeconómicas como las mencionadas en esta sentencia.

* En cada presupuesto anual, de no justificarse la limitación del derecho mencionado con razones cada vez más poderosas, deben incorporarse las partidas suficientes que garanticen efectivamente la actualización plena de los salarios durante la vigencia del plan de desarrollo.

* El ahorro que obtenga el Estado como consecuencia de las limitaciones a los ajustes salariales que temporalmente permite la Constitución, sólo pueden destinarse a la inversión social.

* Los ajustes salariales correspondientes a la vigencia fiscal de 2004 deben ser reconocidos por el Estado a partir del primero (1º) de enero de 2004, para lo cual deberán realizarse las adiciones y traslados presupuestales necesarios, y pagarse antes de la expiración de dicha vigencia fiscal.

El artículo acusado será declarado exequible con el condicionamiento de que las autoridades competentes, es decir, el Gobierno y el Congreso, deberán respetar las pautas señaladas en la consideración jurídica número 3.2.11.8.4.

de la presente Sentencia , al momento de tomar las decisiones necesarias para materializar en términos concretos su decisión de limitar los salarios de los servidores públicos. En la parte resolutiva se dará la orden al Gobierno para que, si aun no lo ha hecho, presente el proyecto de adición o traslado presupuestal con carácter urgente, y al Congreso para que apruebe la ley respectiva antes de la expiración de la vigencia fiscal de 2004.

Adicionalmente, se ordenará al Gobierno y al Congreso que en la aprobación del presupuesto general de la nación correspondiente al año 2005 tengan en cuenta que al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo debe haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario a todos los servidores públicos.

Sobre el fundamento constitucional de esta orden, se reitera que “la Ley de presupuesto sólo puede tenerse como ajustada a la Constitución si incorpora las partidas necesarias para mantener, en los términos de esta providencia, actualizados los salarios de los servidores públicos. Ello comportaría que de constatarse que ello no ocurre así, el Gobierno y el Congreso habrían incumplido un mandato constitucional. La consecuencia de ese incumplimiento sin embargo, por la especial naturaleza de la ley de presupuesto, por su vigencia limitada en el tiempo y por contener calculo de rentas y autorización máxima de gastos que se agota a medida que se ejecuta el presupuesto, no puede subsanarse mediante una declaratoria pura y simple de inexequibilidad, ni con el recurso a las modalidades tradicionales de sentencias de exequibilidad condicionada. El resultado no resolvería el problema, en la medida en que el mismo no bastaría para obtener la actualización de los salarios, y daría lugar a muchos otros, derivados de la imposibilidad de ejecutar el presupuesto. Luego la restauración del orden constitucional quebrantado comporta, necesariamente, una orden para que los órganos competentes en el ámbito que les es propio, subsanen la deficiencia.” [101] 4. La congelación de pensiones 4.1. El cargo de la demanda relacionado con la congelación de pensiones.

Como se dijo en el acápite de Antecedentes de la presente Sentencia, la acusación formula una serie de cargos contra el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, mediante el cual se apropia el rubro para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004. Cargos que en general cuestionan el valor del rubro que allí se menciona, el cual, afirma la demanda, se calculó a partir de la consideración según la cual para esa vigencia fiscal se produciría la congelación de los salarios y pensiones superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLM), y se mantendrían invariables los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación al nivel de 2002.

Dice la acusación que, en relación con las pensiones, esta decisión de congelación resultaría ser congruente con el acto legislativo que se aprobaría mediante el mecanismo del referendo popular que fue convocado a través del la Ley 796 de 2003. Sin embargo, como en opinión de la ciudadana demandante las propuestas contenidas en dicha ley fueron

rechazadas por la decisión popular al no haber obtenido el umbral mínimo de participación exigido por las normas superiores, entonces debe concluirse que el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 viola los artículos 3° y 103 de la Carta Política, al desconocer la decisión soberana del pueblo adoptada al no votar el referendo.

Además, como se reseñó arriba, la demanda agrega que el artículo acusado presenta una omisión legislativa relativa en materia de ajuste de pensiones, pues la actualización de las mismas sería una exigencia constitucional.

4.2. La congelación de pensiones contemplada en el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004" 4.2.1 Como en el caso de los salarios de los servidores públicos que devengan más de dos SLMM, la Corte constata que la interpretación histórica el artículo 2° lleva a concluir que el legislador previó la congelación de las pensiones superiores a dos SLMM cobijadas por la Ley de presupuesto. A esta conclusión llega también a partir de los antecedentes legislativos del proyecto correspondiente en el Congreso de la República, que revelan que el rubro que en este artículo se menciona fue calculado teniendo en cuenta dicha congelación.

4.2.2. No obstante lo anterior, una vez conocidos los resultados del Referendo, y ante la vigencia de lo prescrito por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 [102] , el Gobierno viene cancelando la mesadas pensionales cobijadas por el presupuesto general de la Nación con el incremento dispuesto en aquella norma, es decir con el reajuste equivalente a la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el año 2003. Así lo afirma el informe rendido al despacho del magistrado sustanciador por el Ministerio de Hacienda, en donde se dice que "al no ser aprobada la pregunta 14 del referendo, se dio cumplimiento a partir de 1° de enero de 2004 al reajuste de las pensiones establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993".

[103] Visto lo anterior, es decir, siendo evidente que las pensiones superiores a dos SLMM a la fecha del presente pronunciamiento no se encuentran congeladas, sino que desde el primero de enero del año en curso vienen siendo pagadas con el incremento dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, se pregunta la Corte si esta circunstancia debe llevarla a proferir un fallo inhibitorio por sustracción de materia. Es decir, si por el hecho de que el Gobierno venga pagando el incremento pensional según lo indicado por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, carezca de objeto su pronunciamiento sobre la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, en cuanto su interpretación histórica indica que consagra una congelación de pensiones superiores a dos SLMM.

Para responder a este interrogante, la Corte tiene en cuenta que a pesar de que el Gobierno viene reconociendo el incremento de todas las pensiones, lo está haciendo sin que haya mediado una nueva ley que apruebe una adición o traslado presupuestal para cubrir el faltante de recursos. En efecto, en la misma respuesta dada por el Ministerio de Hacienda al Despacho del Magistrado Sustanciador, para responder a la pregunta relativa a si a la fecha habían sido reajustadas las pensiones de todos o algunos de los pensionados cobijados por la misma Ley, el referido Ministerio indicó que esta nueva ley no se había producido, pero que se produciría. En efecto, dicha respuesta dice así:

"En la Ley 848 de 2003 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004", y decreto 3787 de 2003 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, se detallan las apropiaciones y se clasifican los gastos."... se incluyeron los recursos necesarios para el pago de pensiones sin incremento a aquellas mesadas pensionales superiores a dos salarios mínimos, de acuerdo a lo establecido en la pregunta 14 de la Ley 796 de 2003 .

"Sin embargo al no ser aprobada la pregunta 14 del referendo, se dio cumplimiento a partir de 1° de enero de 2004 al reajuste de las pensiones establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 que dice: "Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los

dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el 1o. de enero de cada año, según la variación porcentual del Indice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno." "Los recursos necesarios para cubrir el faltante para el pago de las mesadas pensionales de la presente vigencia , serán incluidos en las modificaciones de la Ley anual de Presupuesto de la vigencia 2004, que el Gobierno Nacional presentará para aprobación el Congreso de la República." (Negrillas y subrayas fuera del original) 4.2.3. Así pues, el hecho de que el Gobierno venga pagando el reajuste pensional no significa que el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 haya sido modificado mediante una ley de adición presupuestal para incluir en el presupuesto de gastos el rubro correspondiente a tal reajuste. Así las cosas, la Corte entiende que debe llevar a cabo el examen de constitucionalidad de la disposición acusada según su tenor actual, y la interpretación histórica del mismo. Pasa la Corte a hacer el estudio respectivo.

4.3. La imposibilidad constitucional de congelar las pensiones. 4.3.1. La Corte recuerda ahora los conceptos vertidos en su jurisprudencia precedente, relativos a la diferencia constitucional que existe entre la posibilidad de limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario, y la posibilidad de limitar el derecho a mantener dicho poder adquisitivo en el caso de las pensiones. Sobre el tema, en la Sentencia C- 1064 de 2001 se dijo con toda claridad lo siguiente:

"4.2.2.3. Una distinción necesaria: el caso de las pensiones. De la posibilidad de limitar con fundamento en razones constitucionales suficientes el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no se deduce, mutatis mutandis , la posibilidad de limitar el derecho constitucional al reajuste de las pensiones legales. La garantía constitucional del artículo 53 inc. 3 C.P. protege a personas que por su condición de jubilados gozan de una pensión – por lo general inferior al salario último devengado – luego de haber terminado su vida laboral, por lo que el Constituyente ha querido proteger especialmente a este grupo de personas. Dado que la situación y los destinatarios del derecho constitucional en uno y otro caso son diferentes, las razones constitucionales que justifican la limitación del derecho a un salario móvil no se predican del derecho a una pensión que debe ser periódicamente reajustada, ya que sobre el particular hay un mandato constitucional específico: "la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante" (artículo 48, inciso último, C.P.)." Así las cosas, la Corte reitera ahora que, en virtud de lo dispuesto expresamente por el inciso 3° del artículo 53 de la Constitución Política, según el cual "(e)l estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales", en armonía con el último inciso del artículo 48 ibidem , que prescribe que "(l)a ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante", no es posible al legislador decretar la congelación de pensiones que, según su interpretación histórica, se deduce del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, congelación que cobija a aquellos pensionados que reciben mesadas superiores a los dos SLMM.

4.3.2. En tal virtud, el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 será declarado exequible, con el condicionamiento según el cual las autoridades competentes, es decir, el Gobierno y el Congreso, deberán respetar el derecho de los pensionados a mantener el poder adquisitivo real de la pensión, mediante su reajuste anual en el mismo índice de la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior.

En consecuencia, en caso de que las partidas presupuestales del artículo 2° de la Ley 848 de 2003 sean insuficientes para esos propósitos, deberán efectuarse las adiciones o traslados presupuestales necesarios, si aun no se han hecho. En la parte resolutiva de la presente decisión, la Corte impartirá la orden correspondiente.

5. La congelación de las transferencias a las universidades públicas. 5.1. El cargo de la demanda relacionado con la congelación de las transferencias a las universidades públicas Como se recuerda, la demanda cuestiona también el valor del rubro que se menciona en el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, por haber sido calculado previendo que para la

vigencia fiscal de 2004 se produciría la congelación de los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, entre ellos las transferencias a las universidades públicas.

Como se dijo en el acápite de Antecedentes, en un primer cargo la demanda aduce que en los antecedentes legislativos de la Ley demandada se puede apreciar que "el cálculo de las trasferencias a las universidades nacionales y regionales, se hizo sobre la base del congelamiento de gastos de funcionamiento, propuesto en la Ley de REFERENDO, motivo por el cual, las transferencias disminuyeron." No obstante, como "EL CONSTITUYENTE PRIMARIO, en ejercicio de su poder soberano, impuso su decisión de abstenerse de votar el referendo", esta circunstancia impediría que la educación se viera lesionada con las disminución de las aludidas transferencias. Por lo tanto, la Ley 848 de 2003 "materializa una abierta contradicción con la manifestación inmediata y directa de la voluntad soberana, por tanto viola los artículos 378, 3° y 103 de la Carta Política".

En otro cargo la acusación afirma que dicho artículo 2°, en cuanto congela las transferencias del presupuesto nacional a las universidades públicas, "también tipifica la violación directa de los artículos 67 y 69 de la CARTA POLÍTICA, porque desconoce que la educación, en su condición de servicio público con función social, requiere de los medios financieros necesarios y suficientes para facilitar el acceso a la educación superior a TODAS las personas." Pasa la Corte a estudiar las anteriores acusaciones de inconstitucionalidad, no sin antes verificar que, efectivamente, la interpretación histórica y las pruebas obrantes en el expediente llevan a concluir que la norma acusada dispone una congelación de las transferencias a las universidades públicas.

5.2 Constatación de la congelación de transferencias a las universidades públicas prevista en el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004".

5.2.1 La Corte constata que le asiste razón a la actora cuando afirma que la interpretación histórica de la norma que acusa revela que ella prevé que durante la vigencia fiscal en curso no habrá reajuste ni incremento de las trasferencias de recursos provenientes del presupuesto general de la Nación con destino a las universidades públicas. En efecto, a esta conclusión se arriba a partir de la interpretación histórica del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, aquí acusado, es decir del examen de sus antecedentes legislativos en el Congreso de la República, y también de la información suministrada al respecto por el Ministerio de Hacienda a solicitud del magistrado sustanciador.

En efecto, en el citado mensaje presidencial dirigido al Congreso de la República con ocasión de la presentación, por segunda vez, del proyecto de ley de presupuesto general de la Nación, en relación concreta con la congelación proyectada de las transferencias a las universidades públicas se afirma lo siguiente:

"... Transferencias a las Universidades Públicas. La pregunta 14 del Referendo sobre Finanzas Públicas Sanas, al establecer límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento lleva a que la transferencia que la Nación debe hacer a las universidades sume $1.2 billones. En la medida que estos recursos no financian la totalidad de los gastos de funcionamiento de las universidades sino cerca del 70% de los mismos, y considerando que las reglas del referendo también les aplican a estas entidades, estos recursos deben ser suficientes.

[104] " En igual sentido, es decir poniendo de manifiesto expresamente que las mencionadas transferencias no registrarían incremento alguno durante la vigencia fiscal de 2004, en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República al proyecto de ley 89 de 2003 cámara, 90 de 2003 senado, " por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004", se lee lo siguiente:

"Hacemos notar con preocupación que el cálculo de las transferencias a las universidades para el año 2004 se hizo sobre la base del congelamiento de los gastos de funcionamiento previsto en la ley del referendo y, por ello, la transferencia

disminuye en noventa y siete mil millones de pesos.

Debe tenerse presente la fuente de financiamiento para atender la partida en su integridad, en el caso de no aprobarse el Referendo .” [105] (Subrayas fuera del original) Finalmente, dentro del presente proceso obra la respuesta dada a la Corte por el Ministerio de Hacienda [106] , referente a la vigencia de la congelación de las transferencias a las universidades públicas. Respondiendo a la pregunta sobre “si a la fecha, con respecto a las vigencias fiscales de 2002 y 2003, han sido reajustados los traslados a las universidades públicas cobijadas por la Ley 848 de 2003, correspondientes a gastos de funcionamiento, y si para el efecto se han hecho las adiciones y traslados correspondientes”, la directora General de Presupuesto Público Nacional informó a esta Corporación que “(a) la fecha no se han reajustado las transferencias a las Universidades Públicas para el año 2004. Al igual que los salarios, la programación de las transferencias de la Nación a las Universidades Públicas en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, se realizó contemplando la pregunta 14 del referendo y su reajuste se incluirá en las modificaciones de la Ley anual de presupuesto de la vigencia fiscal de 2004, que el Gobierno Nacional presente al Congreso de la República.” Por todo lo anterior, no cabe duda a la Corte en cuanto a que la norma acusada dispone una congelación de las transferencias a las universidades públicas para gastos de funcionamiento, que se llevan a cabo con recursos provenientes del presupuesto general de la Nación.

Ahora bien, aunque el informe de la Directora General del Presupuesto Público Nacional (e) allegado a este expediente indica que el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para modificar la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia en curso, lo cierto es que, mientras tal proyecto no sea aprobado, cosa que a la fecha no ha sucedido, a esta Corporación le corresponde estudiar la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 848 de 2003 en lo que según su interpretación histórica actualmente dispone, es decir en cuanto congela las transferencias de recursos del presupuesto general de la Nación a las universidades públicas.

5.3 El cargo relativo al desconocimiento de la voluntad popular expresada por el pueblo al rechazar el Referendo convocado mediante Ley 797 de 2003.

5.3.1. Como se estudió ad supra al examinar idéntico cargo en relación con la congelación de salarios prevista en la norma bajo examen, la Corte estima que no está llamada a prosperar la acusación fundada en la presunta voluntad soberana del pueblo de rechazar la congelación de las transferencias a las universidades públicas, supuestamente expresada al no votar el Referendo.

Como arriba se dijo, la Corte constata que, en virtud del resultado de la jornada electoral convocada mediante la Ley 796 de 2003, la única modificación a la Carta adoptada fue la que resultó recogida en el Acto Legislativo N° 01 de 2004, referente a la decisión del pueblo de producir una reforma constitucional en materia de pérdida de derechos políticos, acogiendo la propuesta planteada en la primera pregunta sometida a consideración del electorado.

En tal virtud, la Corte estima que el cargo que formula la actora carece de un fundamento normativo de carácter constitucional que lo sustente.

5.4. Cargo relativo a violación de los artículos 67 y 69 de la Constitución Política, por desconocimiento de la función social del servicio público de educación superior.

5.4.1. El artículo 67 de la Constitución Política se refiere a la educación como derecho de la persona y como un servicio público que tiene una función social. Agrega que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, así como formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz, a la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

La misma disposición, entre otras cosas, prescribe que corresponde al Estado ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación y garantizar el adecuado cubrimiento del servicio. En cuanto a los establecimientos educativos de carácter público, afirma que "(l)a Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley." Por su parte el artículo 69 superior garantiza la autonomía universitaria e indica que "la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado .

" Sobre el compromiso público de suministrar los medios y recursos para el fortalecimiento de la investigación y para hacer posible el acceso de todas las personas a la educación superior, los dos últimos inciso de la disposición prescriben:

"El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

"El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior." 5.4.2. Se pregunta la Corte si de las anteriores normas constitucionales o de otras de la Carta se desprende un mandato que obligue al Estado a mantener actualizados los recursos financieros con los cuales alimenta a las universidades públicas para el logro de sus objetivos constitucionales. Y aunque aprecia que la Carta no lo indica expresamente, en principio la respuesta es positiva acudiendo al carácter progresivo que la ley, la doctrina y los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad le han reconocido al derecho de acceso a la educación superior. En efecto, al acceso a la educación superior, entendido como un derecho social y cultural, los tratados internacionales le han reconocido tal carácter progresivo. Así por ejemplo, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales [107] afirma lo siguiente:

"Artículo 13 "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: "... "c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

..." De similar manera, el artículo 26 la Convención Americana sobre Derechos Humanos [108] se refiere al carácter progresivo del derecho a la educación en los siguientes términos:

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación , ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados." (Negrillas fuera del original) También el legislador colombiano ha corroborado el carácter de gasto social de que se revisten las transferencias del presupuesto general de la Nación a las universidades públicas. Así se deduce de lo reglado por el artículo 84 de la Ley 30 de 1992, que a la letra dice:

"ARTICULO 84º. El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia." 5.4.3. Ahora bien, el carácter progresivo de un derecho implica no sólo el compromiso estatal de ampliar el espectro de cobertura real del mismo hasta satisfacer el principio de

universalidad, sino también el aumentar el número y contenido de las prerrogativas que dicho derecho confiere a sus titulares. Pero sobre todo, conlleva la prohibición prima facie de retrocesos. Así lo ha entendido esta Corporación en fallos precedentes, especialmente en el recogido en la Sentencia C-038 de 2004 [109] , en los cuales refiriéndose a tal carácter progresivo de otros derechos como la salud y las garantías laborales, ha insistido en la imposibilidad jurídica que en principio se presenta para disminuir el ámbito de cobertura y de prerrogativas de los derechos de desarrollo progresivo. Así pues, si bien el carácter progresivo de los derechos sociales no es absoluto, su restricción exige una adecuada justificación en la persecución de objetivos prioritarios de carácter constitucional, y debe respetar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

5.4.4. Para la Corte ciertamente existe una relación entre el monto de los recursos fiscales que se destinan al servicio público de educación superior, y la posibilidad de mantener sin retrocesos o extender progresivamente el derecho de acceso a dicha educación y de mejorar la prestación del servicio. Además, constata que el propio legislador ha sido consciente de esta realidad, por lo cual, en aras de dar cumplimiento al compromiso de hacer avanzar la efectividad de este derecho, ha consagrado una disposición que impide que los recursos públicos destinados a ese propósito se reduzcan o pierdan su valor. En efecto, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de educación superior” es del siguiente tenor:

“Artículo 86: Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

“Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.” La Corte ha explicado [110] que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 puede colegirse que el presupuesto de las universidades públicas, como rasgo de su autonomía constitucional, es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales, pero que recibe aportes bien de aquél o de éstos.

[111] En cuanto a los aportes que los presupuestos de las universidades reciben de la Nación, ellos se destinan a funcionamiento o a inversión pues la redacción de la norma es clara al respecto cuando dice:

“ Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión”.

El inciso segundo del artículo 86 trascrito contiene una fórmula que busca lograr que dichos aportes del prepuesto nacional, y también los que provienen de los presupuestos de las entidades territoriales, mantengan su valor constante, por lo cual ordena tomar cada año, como base para determinar el monto de los aportes respectivos, los presupuestos correspondientes al año anterior, y traerlos a valor actual.

[112] 5.4.5. En contraste con lo que dispone la disposición que se acaba de comentar, el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”, dispone que los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas para la vigencia presupuestal de 2004 no se traerán a valor actual, es decir no se actualizarán para que mantengan su poder adquisitivo constante, sino que se mantendrán “congelados”.

Visto todo lo anterior, vuelve la Corte a preguntarse si en la ley anual del presupuesto general de la Nación era posible consagrar la congelación de transferencias a las universidades públicas vigente. Para responder este interrogante tiene en cuenta que el carácter progresivo del derecho a la educación superior en principio obliga al Congreso al aprobar la ley anual de presujeto a apropiar las partidas necesarias para mantener actualizado el valor de dichas transferencias, a fin de

los niveles de cubrimiento del derecho a la educación superior no sufran retrocesos. Empero, como lo ha hecho ver la jurisprudencia, la prohibición de retrocesos no es absoluta, de donde se deduce que las medidas económicas que no actualizan el valor de los recursos disponibles para atender la progresividad de este derecho no están absolutamente proscritas. Así, en principio, tales medidas pueden ser válidas desde el punto de vista constitucional, siempre y cuando no resulten desproporcionadas.

De esta manera, corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la restricción introducida al carácter progresivo del derecho social a la educación superior, a fin de establecer si, en el presente caso, se encontraba justificada por la necesidad de obtener un objetivo imperioso constitucionalmente válido, y si, además, es razonable y proporcionada.

5.5 Escrutinio sobre la razonabilidad de la medida limitativa del carácter progresivo del derecho a la educación pública superior en el presente caso:

5.5.1 El fin que persigue la medida: Como se recuerda, en el mensaje presidencial dirigido al Congreso de la República al presentar por segunda vez el proyecto de ley anual de presupuesto general del Nación, el jefe del ejecutivo indicó que el Gobierno Nacional estaba comprometido con la reducción del gasto y con la reforma a la administración pública. En este orden de ideas, la propuesta de congelar los gastos de funcionamiento buscaba “disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, en la medida en que se reduce la base sobre la cual dicho gasto se aumenta”.

También en el mismo sentido dijo que se proponía “mantener los gastos de funcionamiento al nivel de 2002, para disminuir el nivel de gasto de manera permanente y reducir las necesidades de financiación del presupuesto”.

Así pues, la Corte entiende que, como en el caso de la congelación de salarios superiores a dos SLMM, lo que se proponía el Gobierno al congelar la transferencias de recursos a las universidades públicas, y fue aceptado por el Congreso, se resume en las frases contenidas en el mensaje presidencial en comento, según las cuales lo que se quería era (i) “disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, en la medida en que se reduce la base sobre la cual dicho gasto se aumenta” y (ii) “reducir las necesidades de financiación del presupuesto”.

El propósito de “reducir las necesidades de financiación del presupuesto” alude al déficit fiscal que las finanzas públicas vienen presentando como fenómeno crónico desde hace varios años, y que el presidente explicó en el mensaje presidencial en cita. De esta manera, la Corte concluye que el objetivo explícito de disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, reduciendo la base sobre la cual dicho gasto se aumenta -base de la cual forman parte las transferencias de recursos a las universidades públicas que se congelaron-, pretendía en últimas reducir en el largo plazo el déficit fiscal, objetivo que, como en el caso de la congelación de los salarios de ciertos servidores públicos, resulta constitucionalmente válido.

En efecto, como ha sido visto, el objetivo de reducir el déficit tiene relevancia constitucional y así ha sido reconocido expresamente por esta Corporación. En la Sentencia C-1017 de 2003 expresamente se admitió que “existe un interés público real, concreto e imperioso en superar el elevado y sostenido déficit de las finanzas públicas, así como el crecimiento en la deuda externa e interna de la Nación”.

[113] Así pues, la Corte encuentra que la norma acusada, en cuanto prevé la congelación de transferencias a las universidades, supera el primer paso del examen de proporcionalidad de la media limitativa del carácter progresivo del derecho a la educación superior que contiene, pues ciertamente persigue un objetivo constitucional relevante e imperioso.

5.5.2. El medio utilizado por el legislador para alcanzar el fin propuesto: En un segundo paso, debe la Corte establecer si el medio utilizado por el legislador para restringir el carácter progresivo del derecho progresivo a la educación superior es constitucionalmente válido. En este caso el medio es la congelación de las transferencias a las universidades públicas,

es decir la no actualización de su valor, durante la vigencia fiscal de 2004. Este medio no está totalmente proscrito por la Constitución, pues el carácter progresivo del derecho social a la educación superior no es absoluto.

Empero, para que pueda considerarse constitucionalmente válido, debe estar adecuadamente justificado, y observar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Sobre la justificación de tal congelación de transferencias como medio para lograr el aludido propósito de reducción del déficit fiscal, el Gobierno durante el debate del proyecto que devino en la Ley 848 de 2993 explicó los alcances que presenta el déficit fiscal en el momento presente. Señaló entonces que "como resultado del mayor déficit fiscal y de factores ligados al desempeño macroeconómico, desde 1995 la deuda pública como porcentaje del PIB comenzó a crecer en forma acelerada", de manera tal que "el crecimiento sostenido de la deuda neta del Sector Público No Financiero hoy alcanza niveles superiores al 50% del PIB." Esta situación, dice el mensaje, motivaba la necesidad de evaluar la sostenibilidad de la deuda pública, puesto que la doctrina económica internacional estima que cuando tal deuda supera el nivel que hoy en día alcanza la colombiana, existe un grave peligro de cesación en los pagos, según lo demuestra la experiencia internacional.

De manera concreta la justificación de la congelación de las transferencias a las universidades públicas se recoge en las siguientes líneas del mensaje presidencial al Congreso de la República presentado con el proyecto de ley anual de presupuesto general de la nación para 2004, en donde se lee:

"(l)a pregunta 14 del Referendo sobre Finanzas Públicas Sanas, al establecer límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento lleva a que la transferencia que la Nación debe hacer a las universidades sume $1.2 billones. En la medida que estos recursos no financian la totalidad de los gastos de funcionamiento de las universidades sino cerca del 70% de los mismos, y considerando que las reglas del referendo también les aplican a estas entidades, estos recursos deben ser suficientes.

[114] " Ahora bien, la Corte encuentra que las anteriores explicaciones y justificaciones dadas por el ejecutivo al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto sobre la finalidad perseguida con la congelación de las transferencias de recursos del presupuesto general de la Nación a las universidades públicas son precarias. Tales explicaciones no cumplen con el deber de exponer una carga argumentativa mínima, que con base en razones constitucionales y no solamente económicas indique por qué la limitación del carácter progresivo del derecho a la educación superior, y de la prohibición de retrocesos en su reconocimiento, era estrictamente necesaria para reducir el déficit fiscal, de manera tal que no podía ser evitada o substituida por otra medida. Tampoco las explicaciones señalan por qué la fórmula que se acogió no es desproporcionada, es decir por qué no implica un sacrificio excesivo del carácter progresivo y no reversible del derecho social a la educación superior, frente al beneficio constitucional que se obtiene al reducir el gasto público y con él el déficit fiscal.

Por lo anterior, como en el caso de la justificación de la congelación de los salarios superiores a dos SLMM, la Corte encuentra que las explicaciones gubernamentales tendientes a avalar la falta de reajuste de las transferencias a las universidades son de naturaleza económica y no constitucional, y no demuestran que la restricción, que en principio no estaba prohibida, en el caso concreto era razonable y justificada.

5.5.3. La relación entre el medio y fin propuesto. 5.5.3.1 En un tercer paso la Corte debe verificar si la relación entre medio y fin es razonable, es decir, que el medio es adecuado, necesario y proporcionado para alcanzar el fin propuesto; aquí el juez constitucional debe examinar el aspecto temporal de la medida, es decir, por cuánto tiempo se adopta, que precedentes de similares restricciones registra de manera tal que el efecto acumulado de anteriores restricciones haga más gravosa la nueva limitación, que otros elemento normativos o fácticos son relevantes para ponderar los valores y principios constitucionales comprometidos, etc.

5.5.3.2. Para la verificación anterior la Corte tendrá en cuenta que la congelación de las transferencias a las universidades públicas prevista en las norma bajo examen afecta principalmente los gastos de funcionamiento de dichos entes educativos. Si bien las transferencias procedentes del presupuesto general de la Nación no son la única fuente de financiación del funcionamiento de los entes universitarios públicos, pues los presupuestos de los mismos, cuando son entidades del orden departamental, distrital o municipal, reciben recursos de los presupuestos de los departamentos, distritos o municipios correspondientes, y además todas las universidades públicas cuentan con los recursos y rentas propios de cada institución [115] , también es cierto que dichas transferencias financian en un alto porcentaje dichos gastos de funcionamiento. Por lo tanto, en ese porcentaje (que el mensaje presidencial dice que es del 70% [116]) los recursos para el funcionamiento de las entidades públicas se mantendrán congelados, es decir perderán su poder adquisitivo durante 2004, con un efecto que se proyectará posteriormente en las sucesivas vigencias fiscales, pues la base sobre la cual se calcula el reajuste anual de las transferencias se verá afectada para los años subsiguientes. Lo anterior significa que, respecto de la temporalidad de la medida, ella no se proyectará exclusivamente sobre la presente vigencia fiscal, sino que, en principio, tendrá un efecto permanente en lo sucesivo.

Otro aspecto que tiene en cuenta la Corte para efectos de estudiar la proporcionalidad de la medida bajo examen tiene que ver con que uno de los componentes del gasto de funcionamiento de las universidades públicas, que al menos en un 70% se financia con las transferencias del presupuesto general de la Nación, es el rubro de los salarios de los servidores públicos que prestan sus servicios a estas instituciones, los cuales, por obvias razones, en alguna medida quedarían igualmente congelados.

Estos aspectos que se acaban de mencionar implican que la congelación de transferencias prevista en la norma bajo examen conlleva la imposibilidad de traer a valor actual un alto porcentaje de “gasto social” en educación superior (70%), y también los salarios de los servidores públicos de los entes universitarios públicos. Sin embargo, ni la disposición bajo examen, ni las justificaciones gubernamentales esgrimidas al presentar el proyecto de ley ante el Congreso de la República, ni lo dicho en los debates parlamentarios surtidos durante el trámite correspondiente en el Congreso de la República permiten a la Corte tener datos que indiquen de qué manera concreta y en qué proporciones exactas se afectarán de un lado los salarios de estos servidores públicos, y de otro el gasto social en educación superior. Solamente como dato global, encuentra que un 70% de los recursos públicos destinados a tales fines no será reajustado, con efectos que se proyectarán sobre las vigencias sucesivas.

Ahora bien, no obstante que la limitación del carácter progresivo del derecho a la educación superior mediante la congelación de las trasferencias del presupuesto general de la Nación destinadas a tal fin no guarda, necesariamente, una relación inescindible y de proporcionalidad directa con la reducción en el mismo porcentaje de la cobertura y la calidad del servicio, y con la congelación de salarios, pues la reorganización de los recursos no financieros disponibles, la reducción de los costos administrativos, o cualquier otra estrategia distinta podrían contribuir a tratar de mantener sin retrocesos lo logrado hasta ahora, y a actualizar en alguna medida dichos salarios, la Corte estima que la congelación del 70% de dichas transferencias, que en términos numéricos equivale a una reducción de las mismas en cuantía de noventa y siete mil millones de pesos [117] , afectará necesariamente la prestación del servicio en cuanto a la posibilidad de mantener sin retroceso los niveles de cobertura y calidad alcanzados. De igual manera se verá reflejado en la posibilidad de satisfacer el derecho de los servidores públicos a mantener el valor adquisitivo real de su salario.

Visto lo anterior la Corte observa que la medida de congelación del gasto social en educación no está constitucionalmente justificada, pues a pesar de que el objetivo de reducir el déficit fiscal es imperioso y relevante a la luz de la Carta, no existe una razón clara que explique por qué esta medida no era excesiva, por qué era necesaria para superar el déficit fiscal de manera que no pudiera ser substituida por otra menos lesiva de los principios constitucionales, en qué medida la cobertura poblacional y la prestación del servicio de educación superior se vería reducida, etc. En

cuanto a la congelación salarial implicada en la congelación de las transferencias a las universidades públicas, los términos de la misma tampoco están precisados [118] . En tal virtud, no es posible establecer si respetan las condiciones jurisprudencialmente extraídas (ver supra) que definen cuándo es constitucional la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario, y que indican (i) carácter intangible de derecho al reajuste de los servidores públicos que devengan bajos salarios; (ii) el carácter limitable pero no desconocible del derecho al reajuste de los servidores de salarios medios y altos; y (iii) los principios de temporalidad, proporcionalidad y progresividad que deben presidir la limitación de esta última categoría de salarios. Por lo anterior, no le resulta posible a la Corte establecer la razonabilidad y proporcionalidad de la modalidad y el grado en que en esta oportunidad se limita el derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos vinculados a las universidades públicas, limitación que será una consecuencia ineludible de la congelación de transferencias prevista en la norma.

Así, la Corte encuentra que la limitación consagrada, aunque pretende obtener un objetivo constitucional relevante - aliviar el déficit fiscal que presentan las finanzas públicas desde hace varios años y disminuir el crecimiento de la deuda pública - es un medio para la obtención de tal fin que en este caso no está constitucionalmente justificado en términos de necesidad y proporcionalidad.

Así las cosas, para efectos de la decisión a tomar, la Corte tiene en cuenta que en el artículo 84 de la Ley 30 de 992 la ley ha reconocido el carácter de gasto social de que se revisten las transferencias del presupuesto general de la Nación a las universidades públicas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia; también, que por esa misma razón el artículo 86 de la misma Ley prevé que las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes. En tal virtud, y dadas las conclusiones anteriores sobre la carencia de justificación respecto de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva del carácter progresivo del derecho social a la educación superior , la Corte declarará la constitucionalidad condicionada del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, en el entendido según el cual el rubro allí mencionado debe incluir las partidas necesarias para mantener en pesos constantes los niveles alcanzados de cobertura y calidad del servicio público de educación superior, y para que los salarios de los servidores públicos que prestan sus servicios en las universidades públicas puedan ser actualizados en los términos de la consideración jurídica número 3.2.11.8.4. de la presente Sentencia.

VIII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, en cuanto prevé un reajuste salarial en el mismo índice de la inflación registrada para el año 2003, a favor de aquellos servidores públicos que devengan hasta dos salarios legales mínimos mensuales.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 condicionado a que el Gobierno y el Congreso, al momento definir concretamente cuál será la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo real de los salarios de los servidores públicos que devengan más de dos salarios legales mínimos mensuales, aplicable en la vigencia presupuestal en curso, tengan en cuenta los criterios jurisprudenciales recogidos en la consideración jurídica número 3.2.11.8.4. de la presente Sentencia. Es decir, la Ley de presupuesto examinada sólo puede tenerse como ajustada a la Constitución si incorpora las partidas necesarias para mantener, en los términos de esta providencia, actualizados los salarios de los servidores públicos de ingresos medio o altos.

En consecuencia, ORDENA al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que con carácter urgente, si aun no lo ha hecho, dentro del ámbito de sus competencias, tomen las medidas necesarias para realizar el pago de los reajustes salariales de todos los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto general de la Nación, antes de que expire

la vigencia fiscal del año 2004. Para esos propósitos, deberán efectuarse las adiciones o traslados presupuestales necesarios, antes de que expire dicha vigencia fiscal.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, con el condicionamiento según el cual las autoridades competentes, es decir, el Gobierno y el Congreso, deberán respetar el derecho de los pensionados a mantener el poder adquisitivo real de la pensión, mediante su reajuste anual en los términos del artículo 53 y del último inciso del artículo 48 de la Constitución Política. En consecuencia, para esos propósitos el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, dentro de sus competencias, si aun no lo han hecho, deberán efectuar las adiciones o traslados presupuestales necesarios, antes de que expire la vigencia fiscal de 2004.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, en el entendido según el cual el rubro allí mencionado debe incluir las partidas necesarias para mantener, cuanto menos, los niveles alcanzados de cobertura y calidad del servicio público de educación superior, en los términos de la parte motiva de la presente Sentencia. En consecuencia, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, dentro de sus competencias, si aun no lo han hecho, deberán efectuar las adiciones o traslados presupuestales necesarios, antes de que expire la vigencia fiscal de 2004. Además, esto es sin perjucio de mantener la actualización de los salarios de los servidores públicos de las universidades, teniendo en cuanta como mínimo lo previsto en esta sentencia, en especial la consideración jurídica 3.2.11.8.4.

Quinto. Ordenar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que, en la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2005, tengan en cuenta que al final de cuatrienio correspondiente a la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo, debe haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de todos los servidores públicos, en los términos de la consideración jurídica número 3.2.11.8.4. de la presente Sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JAIME ARAUJO RENTERÍA Presidente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GÁLVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ALFREDO BELTRÁN SIERRA, JAIME ARAUJO RENTERIA Y CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-931 DE SEPTIEMBRE 29 DE 2004.

(Expediente D-5125). LEY ANUAL DE PRESUPUESTO -Expedición teniendo en cuenta relación con ley de convocatoria a un referendo (Salvamento parcial de voto) LEY DE CONVOCATORIA A UN REFERENDO CONSTITUCIONAL -No obtención de votación mínima en propuesta de congelación de salarios (Salvamento parcial de voto) PROYECTO DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 -Presentación por el Gobierno no se ajusta a la Constitución y dio por aprobado un referendo votado negativamente por el pueblo en materia de congelación de salarios /DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO -Vulneración (Salvamento parcial de voto) El Gobierno Nacional, no se ajustó a lo señalado en la Constitución Política al presentar el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2004, sino que dio por aprobado el referendo sobre el cual el pueblo se pronunció en forma negativa el 25 de octubre de 2003 y, decidió aplicar las normas propuestas como si ellas fueran parte ya de la Constitución Política. De tal suerte que, con semejante presupuesto, decidió, como si su voluntad fuera norma constitucional, desconocer el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de sus salarios y pensiones, conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y 25 de la Constitución Política.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 RESPECTO A REAJUSTE SALARIAL DEL SERVIDOR PUBLICO -No inclusión de partida suficiente (Salvamento parcial de voto) LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 RESPECTO A REAJUSTE SALARIAL Y MESADA PENSIONAL DEL SERVIDOR PUBLICO -No aprobación del referendo en cuanto a la congelación por lo que no podía darse por aprobado (Salvamento parcial de voto) LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 RESPECTO A TRANSFERENCIAS A LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS -No aprobación del referendo en cuanto a la congelación por lo que no podía darse por aprobado (Salvamento parcial de voto) SALARIO, MESADA PENSIONAL Y GASTO SOCIAL EN EDUCACION SUPERIOR EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO 2004 -Inconstitucionalidad de congelación para el caso (Salvamento parcial de voto) Para los suscritos magistrados, ni la medida de congelar transitoriamente los salarios de los servidores públicos, así como las mesadas pensionales es abiertamente contraria a la Constitución Política, es abiertamente reñida con la Constitución Política. E igualmente lo es la pretensión de congelación del gasto social en la educación superior, pues en los tres casos no se encuentra demostrado ni que las medidas sean necesarias, ni que sean adecuadas, ni que tengan ninguna justificación. En cambio, lo que salta de bulto, es que se trata de una afectación muy grave a los postulados mismos del Estado Social de Derecho que define la Constitución Política.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional los suscritos magistrados salvamos nuestro voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-931 de 29 de septiembre de 2004, excepción hecha de lo dispuesto en su numeral quinto de la parte resolutiva.

Son razones de este salvamento de voto, las que a continuación se expresan: 1ª. Como se expresa en la Sentencia C-931 de 29 de septiembre de 2004, la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004 ”, fue expedida teniendo en cuenta “ su relación con la Ley 796 del mismo año, mediante se cual se convocaba un referendo constitucional”.

Como se recuerda, la propuesta contenida en el numeral 14 del artículo 1º de la Ley 796 de 2003, proponía la reforma transitoria del artículo 345 de la Constitución Política, agregándole a esa norma un parágrafo transitorio, en virtud del cual “los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo...” y se agrega que “cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre de 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002”.

Esa propuesta de reforma constitucional, mediante la cual se decidía sobre una congelación de salarios por el término de dos años, contados a partir de la vigencia del acto legislativo propuesto a consideración del pueblo colombiano, no obtuvo la votación mínima requerida para el efecto, pues conforme a la resolución 001 de 2 de enero de 2004 expedida por la Registraduría General de la Nación, no se cumplió el requisito de participación ciudadana exigido por el artículo 378 de la Constitución Política.

Es verdaderamente sorprendente que en el proyecto de ley anual de presupuesto para la vigencia del año 2004, el Gobierno Nacional en la exposición de motivos respectiva, diera por aprobado el referendo convocado por la Ley 796 de 2003 y, como si la reforma constitucional ya se encontrara en rigor, expresara que la formulación de dicho proyecto se hizo teniendo en cuenta “el ahorro que se pueda generar en el presupuesto de gastos nacionales del próximo año por la aprobación del referendo” a que se ha hecho referencia.

Así, surge una primera conclusión: el Gobierno Nacional, no se ajustó a lo señalado en la Constitución Política al presentar el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2004, sino que dio por aprobado el referendo sobre el cual el pueblo se pronunció en forma negativa el 25 de octubre de 2003 y, decidió aplicar las normas propuestas como si ellas fueran parte ya de la Constitución Política. De tal suerte que, con semejante presupuesto, decidió, como si su voluntad fuera norma constitucional, desconocer el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de sus salarios y pensiones, conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y 25 de la Constitución Política.

De la misma manera optó por hacer tabla raza de la jurisprudencia constitucional que, con anterioridad fue unánime al respecto, pues si bien existieron diferencias en las decisiones adoptadas en las Sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001 y C-1017 de 2003, en todas se partió de la existencia del derecho de los servidores públicos al mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios.

Pero no fue solo en la exposición de motivos donde se optó, a ciencia y paciencia, por desconocer la Constitución Política. La propia sentencia de la cual salvamos nuestro voto, señala que durante el trámite del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, se observa que así se procedió por el Congreso de la República dada la posición asumida por el ejecutivo. Por ello, en el punto 3.2.1.1.9 de la sentencia se expresa que “la Corte constata que la interpretación histórica del artículo 2º de la Ley 848 de 2003, anual del presupuesto general de la Nación, lleva a concluir que esa disposición contempla la congelación de salarios de los servidores públicos que devengan más de dos SLMM, durante la vigencia fiscal de 2004. En efecto, dicha interpretación histórica, llevada a cabo a partir de los antecedentes legislativos del proyecto correspondiente en el Congreso de la República, arroja esa conclusión”.

Conviene recordar y destacar con respecto al trámite de la ley de presupuesto mencionada, que el proyecto respecto inicialmente fue devuelto por las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y la Cámara de Representantes, en ejercicio de lo dispuesto del artículo 56 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pues a su juicio el proyecto inicial no se ajustaba a los principios presupuestales de coherencia macroeconómica y de homeostasis presupuestal previstos en los artículos 20 y 21 del citado Estatuto Orgánico.

Ante esta situación, intervino entonces el Presidente de la República y al efecto envío al Congreso un documento que denominó “Acta de Presentación” que fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 447 del 29 de agosto de 2003, documento en el cual se insistió en que, hechas las correcciones reclamadas por las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes, el proyecto de presupuesto fue programado en forma “realista ”, para incluir en él no solo los recursos que previsiblemente podrían obtenerse durante la vigencia fiscal, sino, también, “el ahorro” que pudiera generar la aprobación del referendo convocado por la Ley 796 de 2003, que se estimaba “en cerca de $550 mm” , con la advertencia de que, si la ciudadanía no impartía aprobación a la reforma constitucional propuesta, el gobierno efectuaría “los ajustes presupuestos a que hubiera lugar de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Presupuesto los pronunciamientos de la Corte Constitucional”, además, se insistió en las bondades supuestas de la congelación de los gastos de funcionamiento con la congelación de los salarios y las pensiones de los servidores oficiales, así como con la supresión de las contralorías departamentales, distritales y municipales. Expresamente, se señaló en el aludido mensaje presidencial, además, que “a pesar de que los salarios de los funcionarios que ganan más de dos salarios mínimos legales mensuales no se aumentan”, el incremento del 7.1% en gastos de funcionamiento, “se explica por el fortalecimiento de los gastos de personal en el sector de seguridad y defensa...”.

De la misma manera, en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, se dijo expresamente que no habría ningún incremento salarial para los servidores públicos que devengarán más de dos salarios mínimos legales mensuales, “de conformidad con lo previsto en la ley de referendo, Ley 796 de 2003, y considerando la política en materia salarial anunciada por el Gobierno Nacional”.

Gaceta del Congreso No. 487 de 27 de septiembre de 2003. Iguales advertencias se hicieron durante el trámite del proyecto en el Senado de la República. Por ello, la propia sentencia de la cual discrepamos señala que "no cabe duda a la Corte en cuanto a que, sobre la base de la posible aprobación del referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, el Congreso de la República, atendiendo la propuesta del Gobierno, durante todo el debate parlamentario y hasta la aprobación de la ley aceptó congelar los salarios superiores a dos salarios mínimos legales mensuales durante la vigencia fiscal de 2004, decisión con base en la cual se calculó el rubro mencionado en el artículo 2º de la ley acusada.

De tal suerte que, cuando en virtud de los antecedentes anotados la conclusión lógica sería la declaración de inexequibilidad del artículo 2º de la Ley 848 de 12 de noviembre de 2003 por no haber incluido en ella partida suficiente para que se dispusiera luego por el Gobierno lo pertinente en relación con la conservación del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, lo que se hizo en la sentencia fue una declaración de constitucionalidad condicionada, que por este aspecto, así como por lo que adelante se dirá, no resultaba procedente, máxime si como en la propia sentencia de la cual discrepamos se señala, "el texto de la Ley 848 finalmente sancionada recoge la propuesta de congelación salarial contemplada en el numeral 14 del referendo" , propuesta que conforme a los resultados oficiales de la jornada democrática cumplida el 25 de octubre de 2003 no alcanzó la votación requerida conforme al artículo 378 de la Carta Política.

Igual conclusión se impone en relación con el cargo que se le formula en la demanda al artículo 20 de la Ley 848 de 2003 con respecto a la congelación de las mesadas pensionales. En efecto, en el mensaje presidencial enviado al Congreso de la República luego de las observaciones de las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y la Cámara de Representantes para devolver el proyecto, por cuanto a juicio de estas no cumplía con los requisitos exigidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto para su tramitación, se dijo, de manera expresa que era necesario tal congelación dentro del marco político para sanear las finanzas públicas, como se proponía en la pregunta No. 14 del referendo convocado por la Ley 796 de 2003. El Ministerio de Hacienda insistió en ese punto de vista y, posteriormente, en informe rendido a la Corte Constitucional durante el trámite de este proceso expresó que, de todas maneras, en virtud de los resultados del referendo, es decir, "al no ser aprobada la pregunta 14" del mismo, se reajustaron las pensiones conforme a lo ordenado por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Lo expuesto en el párrafo que antecede, demuestra entonces que no sólo con respecto a los salarios se vio por aprobada la reforma constitucional propuesta al pueblo para que sobre ella se pronunciara como en efecto se pronunció, pero en sentido negativo, sino que, dándole por aprobada en forma anticipada, se le dio aplicación. Dicho de otra manera, los propósitos gubernamentales, aún cuando no formaban parte de la Constitución, se tuvieron como norma constitucional, sin serlo. Lo que sorprende es que, en lugar de declarar la inconstitucionalidad, se declare por la Corte una constitucionalidad condicionada a que el Congreso y el Gobierno Nacional, dentro de la órbita de sus funciones efectúen los traslados o adiciones necesarios, por cuanto, es esa la única forma de darle cumplimiento a lo dispuesto sobre la conservación del poder adquisitivo de las pensiones por los artículos 53 y 49 inciso último de la Constitución.

En la misma dirección se actuó también en relación con la congelación de las trasferencias a las universidades públicas prevista en el artículo 2º de la Ley 848 de 2003, ahora acusado. En efecto, en el citado mensaje presidencial para presentar por segunda vez a consideración del Congreso el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, se expresó que "la pregunta 14 del referendo sobre finanzas públicas sanas, al establecer límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento lleva a que la trasferencia que la Nación debe hacer a las universidades públicas sume $1.2 billones. En la medida que estos recursos no financia la totalidad de los gastos de funcionamiento de las universidades sino cerca del 70% de los mismos, y considerando que las reglas del referendo también les aplican a estas entidades, estos recursos deben ser suficientes".

Dicho de otra manera, a pesar de lo que se dispone en la Constitución Política en los artículos 69, 350 y 366, así como en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 84 de la Ley 30 de 1992 que incluye como gasto público social el que se realice en la educación superior conforme a los mandatos de los artículos 350 y 366 de la Constitución Política, el proyecto de presupuesto propugnaba por darle aplicación anticipada a la pregunta 14 del referendo propuesto a consideración de los colombianos, como sí ya se hubiera incorporado a la Constitución, lo que finalmente no sucedió. Por tal razón, debería haber sido declarada la inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley 848 de 2003, por no incluir las partidas necesarias para mantener, como mínimo, la cuantía de los recursos que a valor presente corresponden a las trasferencias con destino a las universidades públicas.

2ª. En la Sentencia C-931 de 2004 de la cual discrepamos, se afirma que la finalidad perseguida con la congelación de los salarios, de las pensiones y de las trasferencias a las universidades públicas tiene justificación constitucional porque supuestamente se trata de una decisión razonable de la limitación del derecho de los servidores públicos a mantener la capacidad adquisitiva real del salario, o, en su caso, de la cuantía de las mesadas pensionales; e igualmente, se afirma que el medio utilizado resulta, en los tres casos, contrario a la Constitución.

Para los suscritos magistrados, ni la medida de congelar transitoriamente los salarios de los servidores públicos, así como las mesadas pensionales es abiertamente contraria a la Constitución Política, es abiertamente reñida con la Constitución Política. E igualmente lo es la pretensión de congelación del gasto social en la educación superior, pues en los tres casos no se encuentra demostrado ni que las medidas sean necesarias, ni que sean adecuadas, ni que tengan ninguna justificación. En cambio, lo que salta de bulto, es que se trata de una afectación muy grave a los postulados mismos del Estado Social de Derecho que define la Constitución Política. En tal virtud, consideramos pertinente reiterar las consideraciones que hicimos en el salvamento de voto a la Sentencia C-1064 de 2001 que, en lo pertinente fueron las siguientes:

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

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

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

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

“3.2.3. En estricta armonía filosófico jurídica con lo así expuesto en el preámbulo de nuestra Carta Política, entre los “Principios Fundamentales” de la Constitución, a los cuales se dedica de manera expresa su TITULO I, se declara que

“Colombia es un Estado Social de Derecho”, y que la República se funda “en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Es más, la Constitución se preocupa de tal manera de la justicia social en materia salarial, que de manera clara y contundente establece en el Artículo 53 que el salario es móvil, precisamente para evitar con ello el deterioro de su poder adquisitivo. Y, en ese mismo Artículo, luego de ordenar la expedición del Estatuto del trabajo mediante ley que deberá contener los principios mínimos fundamentales que allí se señalan, como una regla específica, permanente e independiente ordena que la ley no puede menoscabar en materia laboral ni la libertad, ni la dignidad humana, “ni los derechos de los trabajadores”, el primero de los cuales, a menos que se piense lo contrario, es el de percibir un salario justo y oportuno, lo que implica el mantenimiento de su poder real, pues resultaría absurdo sostener siquiera que la movilidad del salario pudiera ser interpretada en el sentido de que este pueda ser disminuido, como efectivamente se interpreta por la mayoría al sostener que dizque es constitucionalmente legítimo que los salarios no sean objeto de ajuste conforme al índice de precios al consumidor.

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

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

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

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

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

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

“3.2.4.5. Como si fuera una novedad bajo el número 5.1.3. de la sentencia de la cual discrepamos (páginas 43 a 46), se realizan algunas disquisiciones notoriamente impertinentes sobre la naturaleza especial de la ley anual de presupuesto, la función del ejecutivo al formular el proyecto, su discusión en el Congreso de la República en un Estado Democrático, y se concluye luego, de un momento a otro y sin ninguna relación con esos postulados, que la Corte Constitucional no puede impartir ninguna orden para que se proceda a reajustar los salarios de los servidores del Estado, como sí lo hizo esta Corporación en la Sentencia C-1433 del año 2000 que por la mayoría no se comparte.

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

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

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

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

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

3ª. En virtud de las consideraciones que preceden, y como quiera que las decisiones contenidas en los numerales 1º, 2º, 3º, y 4º de la Sentencia C-931 de 29 de septiembre de 2004 fueron de exequibilidad y, a nuestro juicio, lo procedente era declarar la inexequibilidad del artículo 2º de la Ley 848 de 2003, salvamos nuestro voto.

Fecha ut supra. ALFREDO BELTRÁN SIERRA JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA A LA SENTENCIA C-931 de 2004 DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO DE SERVIDOR PUBLICO EN LAS ESCALAS MEDIAS Y ALTAS -Reconocimiento de actualización plena al final de la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo no es retroactiva (Aclaración de voto) Referencia: expediente D-5125 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004” Actor:

R. Inés Jaramillo Murillo Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Con el debido respeto aclaro brevemente mi voto respecto del ordinal 5 de la parte resolutiva. Como bien se dice en él, la actualización del salario ha de hacerse “en los términos de la consideración jurídica 3.2.11.8.4 de la presente sentencia” [119] , que es la misma en la cual se fundó la Corte para decidir si la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos en las escalas medias y altas, derivada del artículo segundo de la Ley 848 de 2003, respetaba los criterios jurisprudenciales sentados en los precedentes que ahora se reiteran. Por eso el ordinal 2 de esta sentencia refiere a la consideración jurídica 3.2.11.8.4.

[120] En dicha consideración resulta especialmente relevante la siguiente conclusión, que transcribo: “A esta finalidad han de propender las políticas públicas correspondientes. Lo anterior significa que la limitación del referido derecho no constituye una deuda a cargo del Estado que deba ser cancelada retroactivamente por éste al término del periodo de cuatro años, sino un ahorro para hacer sostenible el gasto público social en condiciones macroeconómicas como las mencionadas en esta sentencia”.

Esta conclusión es compatible con lo sostenido en la C-1017 de 2003, en el sentido de que las limitaciones admisibles cada año no constituyen una deuda.

Fecha ut supra, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado [1] Dicho mensaje aparece publicado en la Gaceta del congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003.

[2] Estas ponencias están publicadas en las Gacetas del Congreso números 487 del 23 de septiembre de 2003, 529 del 10 de octubre de 2003 y 531 de la misma fecha, respectivamente.

[3] “ ACTO LEGISLATIVO 01. 07/01/2004. Pérdida de Derechos Políticos. El Pueblo de Colombia Decreta: Artículo 1º. Pérdida de derechos políticos.

El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así: Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Artículo 2º. Vigencia . El presente Referendo Constitucional rige a partir de la fecha de su publicación.” [4] ARTICULO 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

[5] “Artículo 46. Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación.

“Pasado ese término se aplicarán las mayorías ordinarias. “Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.” [6] Para 2004 esas metas son del 2.5% del PIB para el sector público consolidado y de 5,7% para el Gobierno Nacional Central.

[7] CONSTITUIÓN POLÍTICA. ARTICULO 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones

que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

[8] M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Esta sentencia estudió la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, por la cual se convocaba a Referendo.

[9] M.P Manuel José Cepeda Espinosa. Jaime córdoba Triviño. [10] Cita el ministro al Fondo Monetario Internacional en "Public debt in Emerging Markets: Is it too high?" en World Economic Outlook, Septiembre de 2003.

[11] "(...) Los porcentajes de aumentos salariales para los servidores públicos de las escalas superiores no pueden ser iguales o mayores a los de los incrementos para los de las escalas inmediatamente inferiores" Sentencia S-1017 de 2003.

[12] Mensaje presidencial al proyecto de ley 089 de 2003 cámara, por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004. – Gaceta N° 447 de agosto 29 de 2003." [13] El informe en mención aparece visible al folio 253 y siguientes del expediente.

[14] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Rodrigo Escobar Gil. [15] En esta Sentencia la decisión en torno a si se presentaba o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional no fue unánime.

[16] Dice el artículo mencionado de la Ley 617 de 2000: "Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales" [17] Según lo consignado en el mensaje que el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigieron al Congreso sometiendo a consideración el proyecto de ley de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, para poder cumplir con lo regulado en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, debía incrementarse el salario de los servidores públicos en un 6.2% ponderado, teniendo en cuenta que el IPC esperado era de un ocho por ciento (8.75%). [Cfr. folio 15 y ss.

del expediente examinado en la sentencia C-1064 de 2001]. [18] En este punto es necesario indicar que la jurisprudencia constitucional no ha aceptado la aplicación del concepto de cosa juzgada material cuando el objeto de la demanda alude a una omisión legislativa. El caso que sirvió de marco en la Sentencia C-427 de 1996 (...) es un buen ejemplo sobre el particular. En esta oportunidad se demandaron unas normas pertenecientes al régimen legal penal (el artículo 457 del antiguo Código de Procedimiento Penal) en las que el actor pretendió ver una omisión legislativa al señalar que para estos procesos (de conocimiento de la justicia de orden público), la ley no había regulado la realización de audiencia pública. En este caso, (...) la Corte decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-093 del 93 por existir cosa juzgada material, pues allí se hizo un estudio detallado de otra disposición (el Parágrafo del artículo 13 del decreto 2790 de 1990, modificado por el artículo 1° del decreto 390 de 1991, que fue a su vez adoptado como legislación permanente por el artículo 5° del decreto 2271 de 1991) en la que de manera expresa se decía que: "En los procesos de competencia de los Jueces de Orden Público, no habrá audiencia pública en ningún caso". Ahora bien: el criterio que sirvió a la Corte en la C-427 de 1996 para arribar a su decisión fue la existencia de un pronunciamiento anterior sobre una disposición normativa, la existencia o no de audiencia pública en la justicia de orden público, idéntica aquella que el actor decía se había omitido. De ninguna manera se aceptó aquí la procedencia de la cosa juzgada material ante omisiones legislativas.

[19] M.P. José Gregorio Hernández Galindo [20] Antes se había pronunciado sobre el tema en las sentencias T-102 de 1995, T-276 de 1997 y SU-519 del 15 de octubre de 1997 [21] M.P Antonio Barrera Carbonell.

[22] Conforme a esta disposición, después de lo decidido mediante la sentencia C-710 de 1999, el Gobierno Nacional cada año debe modificar el sistema salarial correspondiente a los servidores públicos nacionales, “aumentando sus remuneraciones”.

[23] Sentencia SU-995/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz [24] MM.PP Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. Salvamento de voto de Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández. Aclaración de voto de Álvaro Tafur Galvis.

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

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

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

Sin embargo, el sistema constitucional se compone de una serie de derechos fundamentales que se confrontan entre sí. Ello, no sólo porque se trata de derechos que han surgido históricamente como consecuencia de la aparición de valores contrarios, sino porque, incluso, los que responden a sistemas axiológicos “uniformes” pueden verse enfrentados o resultar opuestos a objetivos colectivos de la mayor importancia constitucional. Así, para sólo mencionar algunos ejemplos, el derecho a la libertad de expresión (C.P. art.

20) se encuentra limitado por el derecho a la honra (C.P. art. 21), al buen nombre y a la intimidad (C.P. art. 15) y viceversa; el derecho de asociación sindical no se extiende a los miembros de la fuerza pública (C.P. art. 39); el derecho de huelga se restringe en nombre de los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales (C.P. art. 56); el derecho de petición esta limitado por la reserva de ciertos documentos para proteger intereses constitucionalmente valiosos (C.P. art. 23 y 74); el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra limitado por "los derechos de los demás y el orden jurídico" (C.P. art. 16), etc." [28] Cfr. entre otras las sentencias de esta Corporación C-337 de 1993, C-508 de 1996 y C-958 de 1999.

En relación con el marco jurídico que constituyen la Constitución Política y la ley orgánica para la formación de la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha dicho que: " Entre los artículos que integran el Capítulo 3 del Título XII aplicable "en lo pertinente" a los procesos presupuéstales de los entes territoriales, merece especial mención el artículo 352. La expresión "Además de lo señalado en esta Constitución..."

con la que se inicia el texto del artículo 352 no sólo evidencia la prelación de lo constitucional sobre lo orgánico presupuestal, sino que aclara cómo ambos órdenes actuarán de consuno; lo orgánico presupuestal (que es legal) sumado al núcleo constitucional de disposiciones sobre presupuesto." (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Acerca del análisis de exequibilidad de la Ley 38 de 1989).

[29] Corte Constitucional, Sentencias C-510 de 1992, C-013 de 1993, C-133 de 1993, C-428 de 1997, C-608 de 1999, C-1111 de 2000. En relación con la naturaleza de las leyes marco cuyo propósito consiste en encuadrar al ejecutivo dentro de los objetivos y criterios que le señala el legislador, la Corte ha dicho:

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

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

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

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

En otra sentencia en que también se analizó la igualdad como concepto relacional y no matemático, esta Corporación manifestó que: (...) en materia del derecho a la igualdad y sus concretas implicaciones, ...este no se traduce en una igualdad mecánica y matemática sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto; y que la aplicación efectiva de la igualdad en una determinada circunstancia no puede ignorar o desconocer las exigencias propias de la diversidad de condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los sujetos. Sin que ello sea en manera alguna óbice para hacerlo objeto de tratamiento igualitario.” (Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1999, M.P.

Fabio Morón Díaz. Se trataba del análisis de la objeción de inconstitucionalidad formulada por la Presidencia de la República sobre los artículos 4º, 6º, 8º, 10º literales a), b) y d), 11 y 12 del proyecto de ley No. 47/97 Senado y 048/96 Cámara “por el cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero y se dictan otras disposiciones”).

En el mismo sentido ver las Sentencias T-442/92 T-432/92; T-441/92; T-567/92; C-013/93; C-021/93; T-307/93; T-510/93; T-564/93; T-100/94; T-166/94; T-402/94;

T-144/95; T-298/95; C-351/95; T-352/97; C-384/97; T-390/98; T-643/98. [31] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-221 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-020 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-083 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-665 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-1409 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández.

[32] Sobre el punto se mencionaron las Sentencias C-122 de 1997, MMPP Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, C-315 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara, C-053 de 1998, M.P. Fabio morón Díaz, C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-579 de 2001, M.P Eduardo montealegre Lynett. En especial la sentencia C-481 de 1999, M.P.

Alejandro Martínez Caballero sobre el valor constitucional del control de la inflación así como sobre la coordinación de la política monetaria con la política macroeconómica general.

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

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

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

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

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

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

[38] Sobre los pasos del juicio de razonabilidad cuando se examinan normas que establecen limitaciones al derecho de mantener el poder adquisitivo real del salario de los servidores públicos, la Corte en el fallo en cometo explicó que en este caso dicho juicio supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión adoptada por el Gobierno; el segundo, en analizar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. Como la intensidad del juicio de razonabilidad depende de la relevancia constitucional de los valores y derechos que podrían ponerse en riesgo con la medida que sea objeto de análisis, que en esta oportunidad son el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad, la intensidad del escrutinio de razonabilidad debe ser estricta.

[39] M.M.P.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil. Salvamento de voto de Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán sierra y clara Inés Várgas Hernández.

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

[41] Decreto 35 de 1999. [42] Todos los datos respecto del incremento de los precios en este periodo provienen de las estadísticas divulgadas por el DANE en su página de Internet.

[43] Decreto 182 de 2000 “ por el cual se fijan las escalas de asignación básica y remuneración básica mensual de los empleados y funcionarios públicos del orden nacional, de las Universidades Públicas, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, de los miembros de la Fuerza Pública… ” . Como se observa, dicho Decreto abarca un número de servidores públicos mayor al de los Decreto dirigidos a los funcionarios de la rama ejecutiva.

[44] Dicho constituye la inflación causada en el año 1999. [45] El salario mínimo para el año 1999 fue establecido en $236´438 pesos, según Decreto 2560 de 1998.

[46] MP Antonio Barrera Carbonell precitada. [47] Decreto 2720 de 2000. [48] Decreto 1460 de 2001. [49] El salario mínimo para el año 2000 fue de $260.100 pesos.

[50] Proferida el 10 de octubre de dicho año. [51] Decreto 2710 de 17 de diciembre de 2001. [52] Decreto 660 de abril 10 de 2002. [53] La Corte advierte que no se pronunció respecto de la apropiación para el reajuste salarial de los servidores públicos en la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del año 2002, en tanto que dicha norma no fue demanda por cargos similares a los analizados en el presente proceso.

[54] La Corte supone que el ajuste salarial de los servidores públicos es solamente una de las muchas variables que tienen incidencia sobre el nivel del gasto público.

[55] Déficit fiscal del gobierno central nacional, sin contabilizar recursos por privatizaciones. Datos del Banco de la República, página de internet http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/sfis_004.xls .

No obstante, distintas fuentes estatales arrojan resultados diferentes. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación afirma que el déficit fiscal del gobierno central del año 2002 fue del 6.3% del PIB (Fuente CONFIS, cálculos DNP).

[56] Fuente: Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos provenientes de la página de Internet del Banco de la República.

[57] Estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en el Informe de Deuda Pública elaborado por el Banco de la República, y en información de la Dirección General de Crédito Público y de la Dirección de Presupuesto. Datos provenientes de la página de Internet del Ministerio de Hacienda.

[58] Estas premisas fueron resumidas así: –(i) la necesidad de consultar el principio de progresividad por escalas salariales, en forma tal que quienes más perciban estén sujetos a mayores limitaciones, (ii) la necesidad de que las diferencias entre tales escalas salariales sean proporcionadas, es decir, mínimas, en forma tal que su magnitud no haga nugatorio dicho requisito de progresividad y (iii) la necesidad de que las limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario consulten objetivos prioritarios de gasto público social establecidos en la Constitución y contribuyan a su sostenibilidad [59] Sentencia C-1017 de 2003 [60] Cf. C.P art. 154.

[61] La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

[62] El artículo tercero de la parte resolutiva de dicha resolución es el siguiente tenor: “ARTÍCULO 3 . Declarar no aprobados, por no reunir los requisitos previstos en el inciso segundo del artículo 378 de la Constitución Política, los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 18 del proyecto de reforma a la Constitución sometido a referendo mediante el artículo 1 de la Ley 796 de 2003.” [63] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-122 de 1997, MMPP Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, C-315 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara. En especial ver la sentencia C-481 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero sobre el valor constitucional del control de la inflación así como sobre la coordinación de la política monetaria con la política macroeconómica general.

[64] La Corte constata que, debido a la caída en la tasa de cambio, el saldo en pesos de la deuda externa se redujo en más de dos billones de pesos en el primer trimestre del año 2004. (Información publicada en Internet por la revista Portafolio, que cita como fuente al propio ministro de Hacienda.

www.portafolio.com.co. Edición de agosto 10 de 2004. [65] La inflación registrada al finalizar el año 2003 fue de 6,49% [66] Decreto 2710 de 17 de diciembre de 2001.

[67] Cf. Información recogida en la sentencia C-1017 de 2003. [68] Cf. Infamación recogida en la sentencia C-1017 de 2003. [69] El IPC correspondiente a 2002 fue de 6.99% (certificación del DANE obrante en el Expediente al folio 180). Los reajustes para los servidores públicos remunerados con más de dos SLMM oscilaron entre el 3.50% y el 7.35%. Cf. Decreto 3569 de 2003, Artículo 4°, parágrafo, [70] Las comisiones expresaron su preocupación por el cumplimiento de diferentes preceptos del EOP, en particular de aquellos relacionados con los principios presupuestales de coherencia macroeconómica y de homeóstasis presupuestal previstos en los artículos 20 y 21 del Estatuto.

[71] Gaceta del Congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003 [72] Los gastos de funcionamiento se dividen en gastos de personal, gastos generales, transferencias y gastos de operación comercial.

[73] En lo que concierne a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), el mensaje explicó que la elevada proporción de trabajadores por encima de dos SMLM, respecto a los funcionarios del orden nacional y territorial (21%), era resultado, en gran medida, de los beneficios adquiridos vía convenciones colectivas [74] El Gobierno estimaba que estos puntos del referendo permitirían un ahorro total de $1.5 billones (0.7% del PIB) y de $1.4 billones (0.6% del PIB) en el año 2003 y 2004 respectivamente. Para el Presupuesto General de la Nación se calculaba un ahorro de $738 mm en 2003 y de $623 mm en 2004; para el sector de la Seguridad Social y Regionales el ahorro se estimaba en $406 mm y $465 mm en 2003 y 2004, respectivamente, y para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de $390 mm en el primer año y de $354 mm en el segundo. Así, el efecto acumulado del referendo para el segundo año sería $3.0 billones o 1.26% del PIB;

[75] Gaceta del Congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003. [76] Ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas de Cámara y Senado al Proyecto de ley 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado. Gaceta del Congreso N° 487 del 23 de septiembre de 2003.

[77] Ponencia para segundo debate en la Cámara al Proyecto de ley 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado. Gaceta del Congreso N° 531 del 10 de octubre de 2003.

[78] Ponencia para segundo debate en el Senado al proyecto de ley 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado. Gaceta del Congreso N° 529 del 10 de octubre de 2003.

[79] La ley 848 es de fecha 12 de noviembre de 2003. [80] El artículo tercero de la parte resolutiva de dicha resolución es el siguiente tenor:

“ARTÍCULO 3 . Declarar no aprobados, por no reunir los requisitos previstos en el inciso segundo del artículo 378 de la Constitución Política, los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 18 del proyecto de reforma a la Constitución sometido a referendo mediante el artículo 1 de la Ley 796 de 2003.” [81] El informe es del día 12 de agosto de 2004 [82] Cf. Folio 253 y siguientes del expediente.

[83] ARTICULO 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

[84] ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

[85] ARTICULO 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

[86] En este sentido, en la Sentencia C-1017 de 2003 se dijo que “los fines invocados no pueden ser formulados post hoc , como meras racionalizaciones posteriores a la norma acusada”.

[87] Gaceta del Congreso N° 439 de 24 de octubre de 2002. [88] Sentencia C-1017 de 2003 [89] Ibidem. [90] En este sentido, en la Sentencia C-1064 de 2001, sobre las justificaciones expuestas para la mencionada limitación, se dijo:

“La primera es la de reducir el déficit fiscal. Aunque la Corte no desestima la importancia económica de esta finalidad, subraya que no se aportaron al proceso argumentos suficientes para mostrar que a la luz de la Constitución este objetivo es imperioso.” [91] Los precedentes jurisprudenciales señalan que, a pesar de que la norma demandada es de contenido económico, lo cual determinaría la aplicación de criterios de juicio laxos, dado que incide directamente en la efectividad de un derecho constitucional como lo es el de mantener el poder adquisitivo real del salario, debe ser sometida a un juicio estricto de constitucionalidad. Cf. Sentencias C-1064 de 2001 y C-1017 de 2003.

[92] Sentencia C-1017 de 2003. [93] Ibidem. [94] Cf. Sentencia C-1017 de 2003. Consideración jurídica número 6.2 [95] Cf, especialmente, la Sentencia C-1064 de 2001. Esta intangibilidad “no se relaciona con el carácter absoluto del derecho, sino con la imposibilidad de limitarlo con base en razones comunes, dada su protección constitucional reforzada”. (Sentencia c-1017 de 2003.) [96] Sentencia C-1064 de 2001 [97] Sentencia C-1017 de 2003 [98] Cf. Sentencia c- 1017 de 2003, fundamento 5.2.3 [99] En la sentencia C-1064 de 2001, de los antecedentes legislativos de la Ley anual de presupuesto entonces demandada, se deducía que el artículo segundo de dicha ley contenía la previsión relativa a un incremento salarial ponderado del 6.2% en 2001, porcentaje inferior al índice de precios al consumidor correspondiente al año anterior (2000), el cual de acuerdo con lo informado por el DANE había sido del 8.75%.

En el caso analizado en la Sentencia C-1017 de 2003, en mensaje presidencial dirigido al Congreso de la República al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto general de la Nación, se leía lo siguiente que indicaba cuál era la determinación aprobada por el legislador en lo relativo a la actualización de los salarios de los servidores públicos cobijados por dicha ley:

La programación del presupuesto para el 2003 supone un aumento salarial del 6%, equivalente a la inflación prevista para el 2002, para los servidores públicos que devenguen el salario mínimo; de 5%, o sea la inflación esperada para 2003, para aquellos otros que ganen hasta el salario promedio y de 1%, o menos, para el resto de funcionarios. Con esto se dará cumplimiento a la sentencia C-1168 de 2001 y a la Ley 617 de 2000.” [100] Cf. Sentencia C-1017 de 2003, consideraciones jurídicas 6.1 a 6.4.7 [101] Sentencia C-1017 de 2003, consideración jurídica número 7.4 [102] LEY 100 de 1993. ARTICULO 14. Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el 1o. de enero de cada año, según la variación porcentual del Indice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

[103] Cf. Folio 254 del expediente. [104] Gaceta del Congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003 [105] Ponencia para segundo debate en el Senado al proyecto de ley 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado. Gaceta del Congreso N° 529 del 10 de octubre de 2003.

[106] Ver folio 255 del cuaderno principal. [107] Aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968 [108] Aprobado mediante la Ley 16 de 1972 [109] M.P. Eduardo Montealegre Lynnet [110] Ver Sentencia C- 177 de 2002, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

[111] El presupuesto de la universidades públicas es independiente del presupuesto nacional, pero el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto General de la Nación. Cf. Sentencia C-220 de 1997, M.P Fabio Morón Díaz.

[112] Cf. sentencia C-177 de 2002, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. [113] Sentencia C-1017 de 2003. [114] Gaceta del Congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003 [115] Se recuerda que en este sentido el artíuclo 86 de la Ley 30 de 1992 dice :

“Artículo 86: Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

[116] Así se reconoce en el propio mensaje presidencial dirigido por el presidente al Congreso al presentar el proyecto de Ley anual de presupuesto (Gaceta del Congreso 447 de 29 de agosto de 2003), en donde se afirma que las transferencias financian el 70% de dichos gastos de funcionamiento. Se recuerdan las palabras textuales al respecto:

“(l) a pregunta 14 del Referendo sobre Finanzas Públicas Sanas, al establecer límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento lleva a que la transferencia que la Nación debe hacer a las universidades sume $1.2 billones . En la medida que estos recursos no financian la totalidad de los gastos de funcionamiento de las universidades sino cerca del 70% de los mismos, y considerando que las reglas del referendo también les aplican a estas entidades, estos recursos deben ser suficientes.” [117] Recuérdese que En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República al proyecto de ley 89 de 2003 cámara, 90 de 2003 senado, “ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”, se lee lo siguiente:

“Hacemos notar con preocupación que el cálculo de las transferencias a las universidades para el año 2004 se hizo sobre la base del congelamiento de los gastos de funcionamiento previsto en la ley del referendo y, por ello, la transferencia disminuye en noventa y siete mil millones de pesos.

Debe tenerse presente la fuente de financiamiento para atender la partida en su integridad, en el caso de no aprobarse el Referendo .” [117] (Subrayas fuera del original) [118] No puede entenderse que la congelación de los salarios de los servidores públicos de las universidades públicas siguen la misma regla que los de los servidores cobijados directamente por el presupuesto general de la Nación, pues estas remuneraciones dependen directamente de lo previsto en los presupuestos independientes de cada ente universitario.

[119] Quinto : Ordenar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que, en la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2005, tengan en cuenta que al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo, debe haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de todos los servidores públicos, en los términos de la consideración jurídica número 3.2.11.8.4.

de la presente sentencia. (subrayado fuera de texto) [120] Segundo : Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 848 de 2003 condicionado a que el Gobierno y el Congreso, al momento de definir concretamente cuál será la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo real de los salarios de los servidores públicos que devengan más de dos salarios legales mínimos mensuales, aplicable en la vigencia presupuestal en curso, tengan en cuenta los criterios jurisprudenciales recogidos en la consideración jurídica número 3.2.11.8.4.

de la presente sentencia. Es decir, la Ley de presupuesto examinada sólo puede tenerse como ajustada a la Constitución si incorpora las partidas necesarias para mantener, en los términos de esta providencia, actualizados los salarios de los servidores públicos de ingresos medios o altos. (subrayado fuera de texto)

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