

Sentencia C-039/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones del concepto de violación

Supone la exposición de los argumentos por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son impugnadas. Dichas razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes como lo ha expuesto esta Corporación de manera reiterada. De lo contrario, la Corte debe declararse inhibida, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.

La claridad de la demanda en los procesos de inconstitucionalidad es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al juzgador comprender el contenido de sus acusaciones y las justificaciones en las que se basa.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No claridad en argumentación

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reajuste de salarios de servidores públicos

Referencia: expedientes D-3535 y 3536 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 628 de 2000 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2001”.

Demandantes:

José Hipólito Padilla Oviedo y

Orlando Muñoz Neira

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos José Hipólito Padilla Oviedo y Orlando Muñoz Neira presentaron demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 628 de 2000, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2001”. La Sala Plena de esta Corporación, en decisión del 2 de mayo de 2001, dispuso la acumulación de las mismas para que fueran decididas en una sola sentencia en consideración, entre otros factores, a la identidad del objeto demandado.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

Habida cuenta de que una de las demandas acumuladas en el presente proceso se dirige contra la totalidad de la Ley 628 de 2000 y debido a la extensión de la misma, el texto completo de la ley anual del presupuesto se anexa a la presente sentencia en una copia conforme a su publicación en el Diario Oficial número 44.272 del 27 de diciembre de 2000.

III. LA DEMANDA

A continuación se resumen, en forma separada, los argumentos expuestos en cada una de las dos demandas objeto de la acumulación:

1. Expediente 3535

El demandante considera que la Ley 628 de 2000 –en su integridad- vulnera los artículos 1, 2, 13, 25, 53; 150, numerales 11 y 19; 189 numerales 9, 10 y 11; 218 y 346 de la Constitución Política. Estos son los argumentos que sirven de sustento a su afirmación:

1.1. “En la Ley de apropiación (sic) deben incluirse los gastos decretados conforme a normas anteriores, según lo ordena el artículo 346 de la Constitución Política”. La Ley 628 de 2000 “no incluyó la partida necesaria para pagar los gastos ordenados por los Decretos 25 de 1993 y 65 de 1994 para cancelar la prestación denominada ‘Prima de Actualización’ a los miembros de la fuerza pública”¹.

1.2. “Además, se está violando el derecho fundamental a la igualdad (Artículo 13 de la Constitución Política), porque ya se está pagando la mencionada prestación a algunos retirados / pensionados que no tienen un mejor ni mayor derecho que aquellos a quienes no se la han cancelado aún”². Al respecto, señala que el Consejo de Estado ya se ha pronunciado sobre este particular, pues al estudiar las acciones de nulidad que se presentaron contra algunos preceptos contenidos en los Decretos 025 de 1993, 065 de 1994 y 133 de 1995 se encontró que existía un trato discriminatorio en contra de los miembros de las Fuerzas Armadas retirados, pues que algunas frases contenidas en dichas disposiciones – que establecían el régimen salarial en dicha institución- sólo hacían referencia al personal en servicio activo³.

1.3. Por último, indica que “El Preámbulo y los Artículos 1, 2 y demás normas mencionadas también están violadas por la omisión en que incurrían las autoridades infractoras al no incluir

en la norma demandada el pago de la prestación demandada, a favor de los retirados / pensionados de la fuerza pública; en razón a que se desconoce el hecho de que la Constitución Política funda el Estado Social de Derecho en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general sobre el particular. Al establecerse la prima de actualización solo para el personal en servicio activo, se le están desconociendo a los retirados implícitamente su condición de personas dignas que merecen un trato justo por el trabajo que ya ofrendaron al Estado, desconociendo así mismo el principio de solidaridad del Estado para con los más débiles entre los cuales están los pensionados que ya perdieron su fuerza laboral y dependen como única fuente de ingreso de su pensión”4.

Posteriormente, el accionante presentó un memorial en el que expone razones adicionales tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de la Ley 628 de 2000. En dicho documento señala, nuevamente, que las disposiciones demandadas vulneran los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución pero esta vez hace un recuento pormenorizado de algunas disposiciones legales en las que se reconoce la prima de actualización a los miembros de las fuerzas armadas sin distinguir entre quienes se encuentran en servicio activo y quienes ya han sido dados de baja del servicio. No obstante, la Corte no entrará a estudiar dichos argumentos presentados como “complemento de la demanda”5, pues ninguno de los intervinientes tuvo la oportunidad de conocerlos y pronunciarse sobre el particular, circunstancia que no sólo desconoce el trámite procesal que han de seguir todas las demandas de inconstitucionalidad – en los precisos términos del Decreto 2067 de 1991-, sino que vuelve inanes la posibilidad de participación ciudadana y el debate de los cargos presentados por el demandante en contra de una ley, objetivos específicos del proceso de inconstitucionalidad de una norma legal en el marco del modelo de democracia participativa que inspira a la Constitución Política.

2. Expediente 3536

El actor en este proceso demanda la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 628 de 2000 por la presunta violación del Preámbulo y a los artículos 1, 2, 5, 13, 21, 25, 42, 44, 51, 53, 60, 67, 70, 187, 334, 346, 347, 366 de la Constitución Política con base en los siguientes argumentos:

2.1. En primer lugar, considera que la norma acusada es contraria al artículo 13 de la Constitución porque fija un incremento salarial mayor para los miembros del Congreso de la República que para el resto de los servidores públicos, sin que exista justificación para tal efecto. La Ley 628 de 2000, “al hacer un nimio incremento en los ingresos salariales de la mayoría de los servidores públicos, y no establecer una elevación correlativa en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento, comete una ofrenda vertical y paladina contra el texto constitucional y por tanto no puede quedar subsistente”6. No se puede olvidar que “el artículo segundo del estatuto jurídico fundamental establece que un fin esencial del Estado es la prosperidad general. A su turno, el artículo 25 Superior indica que el trabajo, como derecho y obligación, goza de la especial protección del Estado. También el artículo 334 de la misma obra nos dice que el mismo Estado intervendrá en el manejo económico para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, posición que es iterada (sic) en el artículo 366”7. Como sustento de todas estas afirmaciones el actor hace mención

de las sentencias T-102 de 1995, T-276 de 1997 y C-1433 de 2000.

2.2. En segundo lugar, indica que “la pauperización de los servidores estatales, fuera de estar lejos de ser una medida que pueda conseguir la reactivación económica, es una estrategia contraria la Constitución Política. Por ello, la Ley de Apropriaciones demandada no se ajusta, en estas líneas, a los dictados superiores cuando deja por fuera de opción el incremento salarial de acuerdo al IPC”⁸. El demandante solicitó que, adicionalmente, se decretaran algunas pruebas con el propósito de certificar sus asertos (v.gr. la certificación del índice de precios al consumidor correspondiente al año 2000, copia de la certificación que menciona el artículo 187 de la Constitución, expedida por el Contralor General de la República, entre otras).

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino por medio de apoderada, con el propósito de oponerse a los cargos que se formulan, en concreto, en la demanda contenida en el expediente D-3535. Los argumentos presentados se pueden resumir en los siguientes términos:

1.1. El demandante parte de la idea errada según la cual la declaración de nulidad parcial por parte del Consejo de Estado de algunos de los artículos de los Decretos 335 de 1992, 025 de 1993, 065 de 1994 y 133 de 1995 daban lugar a un derecho individual a favor de los pensionados de las Fuerzas Militares para que se les reconociera la prima de actualización. “A la luz de las normas constitucionales... y de acuerdo con lo afirmado por la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado, se considera improcedente atender favorablemente a su solicitud por cuanto la nulidad de las expresiones “QUE LA DEVENGUE EN SERVICIO ACTIVO y “RECONOCIMIENTO DE” del parágrafo de los artículos 28 del Decreto 25 de 1993 y del Decreto 65 de 1994 y del artículo 29 del Decreto 133 de 1995 decretada por el Honorable Consejo de Estado mediante las Sentencias del 14 de agosto y 6 de noviembre de 1997, respectivamente -a las que el demandante hace alusión -, no conlleva al restablecimiento del derecho y por consiguiente al pago retroactivo de la prima de actualización a 1991 al personal retirado, toda vez que no existe título jurídico suficiente que constituya gasto”⁹. Luego se agrega que “[...] los fallos en virtud de los cuales se ejerza la Acción de Nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, no conllevan por sí mismos al restablecimiento del derecho, ni pueden imponer condenas pecuniarias, tal como se puede constatar en la parte resolutive de los mismos”¹⁰.

1.2. Concluye la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que “[...] no le asiste razón al demandante cuando afirma que la Ley 628 de 2000 viola las disposiciones constitucionales por él relacionadas, toda vez que conforme lo disponen los artículos 345 y 346 de la Constitución Política no puede incluirse en el presupuesto partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado por una ley anterior, y como se puede advertir en el caso que nos ocupa no estamos ante tales eventos, toda vez que no existe una de las fuentes de gasto, como lo sería una norma que ordene la inclusión de la partida necesaria para atender tal gasto en el presupuesto de la actual

vigencia fiscal, toda vez que los Decretos respecto de los cuales alega la violación el demandante fueron publicados el 7 de enero de 1993 y el 10 de enero de 1994, y la vigencia de los mismos estaba establecida hasta el 31 de diciembre de los años 1993 y 1994, respectivamente”¹¹.

2. Intervención del ciudadano Campo Elías Cruz Bermúdez

El ciudadano Campo Elías Cruz Bermúdez, quien actúa en nombre propio y del Sindicato de Empleados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (SINBIENESTAR) intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte que se pronuncie a favor de las pretensiones de los demandantes.

Señala, entonces, que es un hecho cierto que la economía colombiana vive un proceso inflacionario permanente que se manifiesta en el incremento de los servicios públicos y la gasolina, entre otros. Que adicionalmente el Estado aumenta los impuestos y las tasas de interés. Luego señala que la norma acusada es contraria al Preámbulo y a los artículos 2°, 13, 22, 42, 44, 48, 53 y 373 de la Constitución, pues la intervención del Estado en la economía se debe adelantar de una manera tal que se garantice la primacía de los derechos allí reconocidos y de los principios constitucionales sobre la materia¹².

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 2650 recibido el 30 de febrero de 2001, solicita a la Corte Constitucional “declararse inhibida para fallar con relación al expediente D-3535, por ineptitud sustantiva de la demanda”¹³. Con relación al expediente D-3536 pide “estarse a lo resuelto en la parte motiva y resolutive de la sentencia C-1433 de 2000”¹⁴ Estas son las razones en las que se fundamentan tales peticiones:

1. Respecto de la demanda radicada bajo el expediente D-3535, señala que el demandante acusa la constitucionalidad de la Ley 628 de 2000 por “[...] no haber incluido la partida necesaria para pagar la prima de actualización para los retirados y/o pensionados de la Fuerza Pública, según lo señalado por los Decretos Nos. 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995 y, en consecuencia, solicita a la Corte ordenar a las autoridades competentes, cumplir con el deber jurídico omitido antes de la expiración de la presente vigencia fiscal, es decir, incluir la partida correspondiente para el pago de dicha prestación”¹⁵. Sobre el particular, considera el Procurador que la Corte proferir fallo inhibitorio pues el actor no presenta un concepto de la violación respecto de las normas constitucionales que se consideran vulneradas, pues en cuanto “[...] a los artículos de la Carta frente a los cuales se estructura un concepto de vulneración – artículos 13 y 346-, el ciudadano Padilla Oviedo, no plantea un problema de constitucionalidad, sino un problema de interpretación y aplicación de los preceptos contenidos en los decretos por él señalados, asunto éste ajeno a la competencia de la Corte Constitucional”¹⁶.

Indica que los decretos 25 de 1993 y 65 de 1994 son normas de carácter transitorio que ya no se encuentran vigentes y que los fallos del Consejo de Estado citados por el demandante no constituyen crédito judicialmente reconocido dado que ese no es el alcance de los fallos de nulidad. Concluye, entonces, que la pretensión del demandante debe ser resuelta por otra instancia judicial.

2. En lo relativo la demanda contenida en el expediente D-3536, señala el Procurador que, en esta oportunidad, deben reiterarse los argumentos contenidos en la Sentencia C-1433 de 2000 con relación a la cual se verifica el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, pues nuevamente se contempla la existencia de una omisión legislativa relativa a la falta de previsión de recursos suficientes para realizar el correspondiente ajuste salarial de los funcionarios públicos “teniendo como parámetro mínimo el índice de inflación certificado por el DANE para el año 2000”¹⁷. Al respecto indica que la Corte Constitucional es competente para conocer de las omisiones relativas del legislador y que existe ya un precedente -la referida Sentencia C-1433 de 2000- en el que esta Corte ordenó la inclusión de una partida presupuestaria en el presupuesto vigente para el año 2000 (Ley 547 de 1999), necesaria para incrementar el salario de todos los trabajadores nacionales de acuerdo con la tasa de inflación.

En caso contrario, es decir, “de no tener acogida la tesis de la operancia del fenómeno de la cosa juzgada material”¹⁸ es necesario tener en cuenta que “en nuestro Estado Social de Derecho, en el que el trabajo es un valor fundante y un derecho fundamental, se protege con mayor cautela el valor del dinero. [...]. En concepto de este Despacho, no puede convertirse en costumbre el buscar el apalancamiento de las finanzas públicas en los recursos destinados a garantizar los derechos de los trabajadores, por esta razón se solicita a la Corte Constitucional reiterar que el ajuste salarial debe hacerse por lo menos cada año, en el monto correspondiente por lo menos al índice de inflación del año anterior”¹⁹.

Señala, además, que todos los asalariados al servicio del Estado tienen derecho al reajuste salarial, lo cual se deduce del artículo 13 de la Constitución que versa sobre la igualdad. En efecto, “teniendo en cuenta que los tratamientos discriminatorios deben tener una justificación en el mismo principio de igualdad, es decir, que se traten igual a los casos iguales y se dé tratamiento desigual a los casos diferentes, no encuentra este Despacho justificación en que se reajusten los niveles salariales de los trabajadores que se encuentran en los dos extremos de la escala salarial, es decir, los más altos funcionarios del Estado (en observancia del artículo 187 de la Carta y de los artículos 14 y 15 de la Ley 4° de 1992) y de aquellos que obtienen los menores ingresos (artículo 53); así como a los trabajadores pensionados (Constitución Política artículo 48 y 53), y se les desconozca el mismo derechos a aquellos funcionarios que se encuentran en la franja intermedia de la escala salarial”²⁰.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Aspectos comunes de las dos demandas

Las demandas de la referencia fueron acumuladas en razón a que ambas (i.) solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la ley anual del presupuesto para el año 2001; (ii.) se fundamentan en la omisión del legislador de incluir una partida presupuestaria; y (iii.) afirman que ello conlleva a una vulneración de los derechos constitucionales laborales.

Sin embargo, las demandas también presentan diferencias importantes. En la primera de éstas (Expediente D-3535), el actor señala que existe una omisión, en la ley del presupuesto para la vigencia fiscal del 2001, de las partidas para pagar una prima de actualización a los pensionados de las Fuerzas Armadas. Toma como base de esta afirmación varios fallos del Consejo de Estado que han decretado la nulidad de disposiciones en las que no se incluyen a los oficiales y suboficiales retirados de las Fuerzas Armadas dentro del grupo de beneficiados por la concesión de la referida prima y, en consecuencia, solicita la declaratoria de inexecutable de la ley acusada reclamando el cumplimiento de un derecho supuestamente reconocido²¹.

Por su parte, en la segunda demanda (Expediente D-3536), el actor indica que hay una omisión, en la ley del presupuesto para la vigencia fiscal del 2001 dentro de las partidas reconocidas para incrementar el salario de los servidores públicos nacionales en un porcentaje equivalente al índice de inflación. Como base de esta aseveración se hace referencia a un fallo de la Corte Constitucional y se solicita la declaratoria de inexecutable de la ley acusada. Lo que se intenta aquí es controvertir la constitucionalidad de una política pública plasmada en una ley de la República solicitándose, además, que se ordenen algunas pruebas con las que pretende demostrar lo afirmado.

Debido a estas diferencias, esta Corporación encuentra necesario analizar por separado los cargos formulados contra la Ley 628 de 2000 en cada una de las demandas.

3. Fallo inhibitorio respecto de la demanda correspondiente al Expediente 3535

Acoge la Corte el concepto del Procurador en el sentido de que la demanda correspondiente al Expediente 3535 no cumple con los requisitos necesarios para la procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad y que por ende corresponde proferir fallo inhibitorio. Esta decisión se fundamenta en las razones que a continuación se señalan.

3.1. Sobre los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad. Del concepto de la violación

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad²². La jurisprudencia de este Tribunal, por su parte, ha establecido la necesidad de cumplir con todos y cada uno de estos requerimientos. Se trata, como lo dijo la Corte al declarar executable la norma citada, de “unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho [de participación política], sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial”²³.

Así, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto²⁴. En esta oportunidad, el asunto al que corresponde hacer referencia guarda estrecha relación con las razones que debe reunir el concepto de la violación que se expone en una demanda, elemento esencial que supone la exposición de los argumentos por los cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son impugnadas. Dichas razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes como lo ha expuesto esta Corporación de manera reiterada²⁵. De lo contrario, la Corte debe declararse inhibida, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de

recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”²⁶.

3.2. De la demanda de inconstitucionalidad en el presente caso.

La Corte considera que la demanda contenida en el expediente D-3535 dirigida en contra de la Ley 628 de 2000 no es clara. La claridad de la demanda en los procesos de inconstitucionalidad es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”²⁷, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al juzgador comprender el contenido de sus acusaciones y las justificaciones en las que se basa.

En el presente caso, existen varias incongruencias entre el supuesto normativo que se alega como fuente de la vulneración del Ordenamiento Superior (la Ley 628 de 2000) y las pretensiones formuladas por el actor. En primer lugar, se afirma que en el presupuesto nacional para el año 2000 no se incluyó la partida necesaria para cubrir los gastos ordenados por los Decretos 25 de 1993 y 65 de 1994 y, así, poder cancelar la prestación denominada “prima de actualización” a los miembros activos de la fuerza pública en servicio activo. Sin embargo, lo que el actor pretende es que se incluya una partida presupuestal para el pago de la “prima de actualización” a los miembros retirados de la fuerza pública que no la hubieran recibido durante el servicio activo²⁸.

En segundo lugar, al mismo tiempo que se señala que en la Ley 628 de 2000 no existe una partida para cumplir con el pago de la prima de actualización a la que tienen derecho los miembros de la fuerza pública, se alega la presunta violación del derecho a la igualdad “porque ya se está pagando la mencionada prestación a algunos retirados / pensionados que no tienen un mejor ni mayor derecho que aquellos a quienes no se la han cancelado aún”²⁹.

En este orden de ideas, la Corte deberá declararse inhibida para resolver de fondo los cargos formulados, pues la argumentación que presenta el actor para justificarlos no es clara en la medida en que presenta contradicciones que impiden a esta Corporación (i.) establecer con precisión el objeto de sus acusaciones (una ley, unos decretos reglamentarios que reconocen una prima sólo a los miembros activos de la fuerza pública, o una situación de hecho que vulnera el derecho a la igualdad), e (ii.) identificar las razones, constitucionalmente relevantes, que desvirtúan prima facie la presunción de constitucionalidad que gravita sobre todas las normas del ordenamiento jurídico.

4. Cosa juzgada constitucional respecto de la demanda correspondiente al Expediente 3536

Respecto de la demanda contenida en el Expediente 3536, el demandante considera que el artículo segundo de la Ley 628 de 2000 no contiene las apropiaciones suficientes para incrementar los salarios de los servidores nacionales de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Este problema ya fue conocido por la Corte Constitucional en una reciente providencia. En

efecto, en la Sentencia C-1064 de 2001 se resolvió:

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

Dicho numeral 6.2 se refirió precisamente al aumento de los salarios de los servidores públicos cobijados por la ley anual de presupuesto demandada, y se fijaron los siguientes criterios:

“6.2. Del análisis anterior se deduce que la movilidad salarial no se predica exclusivamente del salario mínimo legal y que la Constitución protege un derecho al mínimo vital que no es equiparable al salario mínimo legal (artículo 53, en concordancia con los artículos 1, 2, 13, etc. y el Preámbulo). También se concluye que la política pública salarial está llamada a propender el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores y empleados del sector público central (artículos 187 y 53). Si bien no le corresponde a la Corte señalar un medio único o una fórmula específica para que efectivamente se logre conservar el poder adquisitivo de dichos salarios dentro de la política macroeconómica, sí le compete defender la supremacía e integridad de la Constitución como juez constitucional en un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general. En consecuencia, se pasa a precisar los criterios constitucionales a los cuales debe sujetarse la política salarial de los trabajadores y empleados del sector público central, que son los cobijados por la ley anual de presupuesto correspondiente al año 2001 demandada en el presente proceso y cuya naturaleza especial ya ha sido analizada.

6.2.1. Todos los servidores públicos tienen derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario.

6.2.2. Los salarios de dichos servidores públicos deberán ser aumentados cada año en términos nominales.

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

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

6.2.5. Si al aplicar el cuarto criterio, resultare una diferencia entre el aumento salarial nominal anual y el aumento salarial real anual, ambos globalmente considerados, éste ahorro fiscal deberá destinarse a gasto público social en beneficio de las personas especialmente

protegidas por la Constitución, como por ejemplo los niños, las madres cabeza de familia, los desempleados, los discapacitados, los desplazados o los integrantes de otros grupos vulnerables, o a programas sociales constitucionalmente prioritarios, como por ejemplo, los de alimentación y cuidado de indigentes, cubrimiento de pasivos pensionales, educación y capacitación y salud.

6.2.6. Para dar cumplimiento a la Constitución, en los términos de la presente sentencia, las autoridades adoptarán las decisiones y expedirán los actos de su competencia”30.

En consecuencia, se decidirá estarse a lo resuelto en la sentencia C-1064 de 2001.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Respecto de los cargos aducidos en la demanda correspondiente al Expediente D-3535, declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 628 de 2000.

Segundo.- Respecto de los cargos aducidos en la demanda correspondiente al Expediente D-3536, ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. folio 4 del expediente.

3 En efecto, son dos los fallos del Consejo de Estado a los que se refiere el accionante: en primer lugar, la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de la Contencioso Administrativo de 14 de agosto de 1997 C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda (en la que se declara la nulidad de algunas expresiones del artículo 28 del Decreto 065 de 1994) y, en segundo lugar, la sentencia de 6 de noviembre de 1997 -proferida también por la Sección Segunda- C.P. Clara Forero de Castro (en esta oportunidad se declara la nulidad de algunas expresiones del Decreto 133 de 1995).

4 Cfr. Folio 5.

5 Cfr. folio 152 y siguientes del expediente.

6 Cfr. folio 127 del expediente.

7 Cfr. folio 126 del expediente.

8 Cfr. folio 128 del expediente.

9 Cfr. folio 237 del expediente.

10 Cfr. folio 238 del expediente.

11 Cfr. folio 239 del expediente.

12 Cfr. folio 224 del expediente.

13 Cfr. folio 333 del expediente.

14 Ibíd. folio 333 del expediente.

15 Cfr. folio 314 del expediente.

16 Cfr. folio 316 del expediente.

17 Cfr. folio 320 del expediente.

18 Cfr. folio 325 del expediente.

19 Cfr. folio 327 del expediente.

20 Cfr. folio 329 del expediente.

21 Cfr. infra nota 3.

22 Dice la citada norma: “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”. El inciso segundo de este artículo fue declarado inconstitucional por la sentencia C-003 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

23 Corte Constitucional Sentencia C-131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Esta sentencia declaró la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y estableció el punto de partida de la jurisprudencia constitucional respecto de la sistematización de los requisitos que deben cumplir las demandas de constitucionalidad. Los lineamientos generales sobre la materia han sido desarrollados, entre otras, en las sentencias C-024 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-504 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-609 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); C-236 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); y, C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Ciertamente, existen muchos otros pronunciamientos sobre el particular que desarrollan y precisan los elementos esbozados en estos fallos. Cuando sea necesario, se harán las referencias puntuales a los textos citados.

25 Cfr., entre muchos, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”, Corte Constitucional, Sala Plena. Auto del 3 de Octubre de 2001, Exp. 3717.

26 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-898 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió aquí de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la formulación de la misma.

27 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

28 Cfr. folio 4 del expediente.

29 *Ibíd.* folio 4 del expediente.

30 Cfr. Sentencia C-1064 de 2000; MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.