Sentencia C-1261/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones

Referencia: expediente D-3570

Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del artículo 2 de la ley 628 de 2000

Demandante: Campo Elías Cruz Bermúdez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001).

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano CAMPO ELIAS CRUZ BERMÚDEZ demandó un aparte del artículo 2 de la ley 628 de 2000 "Por la cual se decreta el 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"

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo parcialmente demandado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44272 del 27 de diciembre de 2000, y se subraya lo acusado.

LEY 628 DE 2000

(Diciembre 27)

(…)

"Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Con las rentas y recursos de capital de que trata el artículo anterior, 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 2001, una suma por valor de cincuenta y cuatro billones novecientos setenta y siete mil cuatrocientos noventa y dos millones setecientos veintitrés mil novecientos treinta y dos pesos moneda legal ($54.977.492.723.932), según el detalle que se encuentra a continuación: (…)"

III. LA DEMANDA

El Presidente de la República, con fundamento en la ley 4 de 1992, debe dictar el decreto correspondiente a la fijación de las escalas de asignación básica y remuneración básica mensual de los empleados y funcionarios públicos. Pero antes de expedir el decreto respectivo, el Gobierno Nacional debe incluir en el proyecto de ley de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones, el rubro general para cubrir dicho aumento salarial, como gasto de funcionamiento de la administración pública, "en un monto igual al índice de precios al consumidor, acorde con el contenido de los artículos 1 y 2 de la citada ley."

La disposición impugnada vulnera los artículos 13, 22 y 53 de la Constitución y se conculca la filosofía de los artículos 5 y 42 del mismo ordenamiento, que ordenan al Estado, "reconocer la primacía de los derechos inalienables de las personas y el amparo y protección integral de la familia, que desde luego, se afectan en enorme grado, cuando el estado promueve acciones que afrentan los derechos inalienables y fundamentales de los trabajadores, como el no aplicar en la ley de presupuesto el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, que sin discusión alguna no sólo desprotege al trabajador, sino que lesiona, desvertebra y desmejora la calidad de vida, el bienestar y la estabilidad del núcleo familiar del trabajador, en donde acosa y desnaturaliza de contera, los predicados de prevalencia e interés general que se pregonan a favor de los niños, en el artículo 44 idem, en especial el derecho a recibir una alimentación equilibrada, que desde luego no se podrá ofrecer, cuando quiera que la remuneración de los trabajadores no se aumenta anualmente, por lo menos, en el índice de inflación."

Después de transcribir gran parte de la sentencia C-1433/00, concluye diciendo que las directrices allí señaladas en materia de salarios "constituyen un mandato inexcusable e inescindible para el Gobierno y el Legislativo, de que deben incluir en la ley de presupuesto, el rubro específico que permite aumentar anualmente el salario de los empleados públicos en el índice de la inflación vigente para el 31 de diciembre de 2000 y causa extrañeza, desazón, desconcierto, sorpresa, cómo el Gobierno Nacional y el Congreso, legislan en forma sesgada y arbitraria, creando una cortina de humo a lo ordenado en la ley 4 de 1992 y desobedeciendo en forma manifiesta la decisión antes comentada de la suprema Corte Constitucional, que enfrentan no sólo el desprecio al contenido de los artículos 45 y 48 de la ley 270 de 1996, sino de los artículos 6, 123, 48, 133, 187 y 188 de la Carta y rupturan finalmente el item de normas del Código de penas, obturando asimismo los contenidos de los artículos 123, 133 y 189, que demandan para el Parlamento y el Gobierno nacional, el legislar en la forma prevista por la Constitución y la ley, y en su orden, consultando la justicia y el bien común, y el imponderable deber frente a las leyes de obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento."

El Gobierno Nacional debió estructurar la disponibilidad presupuestal necesaria para que en los gastos estatales se atendiera el aumento de los salarios de los servidores públicos, sin ninguna discriminación. no existe de ninguna manera, un plano que le permita al Gobierno Nacional actuar por fuera de los parámetros fijados por la Corte en la sentencia C-1433/00 "y buscar producir la creación de un acto jurídico como el cuestionado, que se inscribe en un círculo de injusticia, iniquidad, desigualdad y discriminación (…) y no pertenece al mundo de la equidad, la justicia, al principio distributivo, al de corresponsabilidad y progresividad ni al contenido del artículo 187 de la Constitución que ruptura el artículo 13 ibidem, al permitir

que el aumento del salario de los congresistas se sitúe en esa connotación de discriminación en órbitas alejadas del índice de precios al consumidor, cuando éstos gozan de privilegios económicos salariales, en dígitos enormemente elevados al índice de precios al consumidor, que se aplica a los demás servidores públicos (…)". En consecuencia, solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición acusada, por cuanto el Congreso omitió el deber jurídico, relativo al ajuste salarial de los servidores públicos para el período fiscal del año 2001."

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano JOSE MARIO CARDONA RAMÍREZ, actuando en su condición de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en defensa de la norma demandada, solicitando sea declarada exequible o en su lugar se declare inhibida la Corte. Los fundamentos que expone con ese fin, son los que se resumen a continuación.

Después de referirse a la situación macroeconómica del país y la necesidad de hacer algunos ajustes fiscales, señala que la Constitución "ha radicado la competencia relacionada con la iniciativa legislativa para presupuestar el gasto, en el Gobierno nacional. Así, desde el punto de vista constitucional, el artículo 200-4 dispone que corresponde al Gobierno en relación con el Congreso, enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. De manea sistemática, el artículo 351 dispone que el gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. Por su parte, el artículo 351 de la Constitución dispone que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo."

De conformidad con lo expuesto, si bien es cierto que al Ministerio de Hacienda le corresponde, elaborar el proyecto anual de presupuesto, no lo es menos que a las secciones presupuestales, le corresponde adelantar los trámites relacionados con la preparación, formulación y ejecución de su presupuesto, de suerte que deben remitir el anteproyecto de presupuesto a dicho Ministerio.

Con fundamento en lo anterior y teniendo en cuenta que la Corte profirió la sentencia C-1433 el 23 de octubre de 200, fecha en la cual ya se había aprobado por el Congreso la ley anual de presupuesto par ala vigencia del año 2001, "consideramos que no se vulneraron las normas constitucionales aludidas por el demandante, toda vez que los incrementos salariales contenidos en dicha ley correspondían a las proyecciones efectuadas que de acuerdo a las disponibilidades fiscales existentes tanto al momento de preparar el presupuesto como al de aprobarlo.

La norma acusada debe ser declarada exequible, "en la medida en que tanto el Gobierno nacional como el Congreso de la República, ejercieron, cada uno en el ámbito de sus competencias, una atribución que les es propia, esto es, la de presentar un proyecto de ley con un monto máximo de gasto definido en el mismo y la de incorporar o no ese máximo de gasto en la ley anual de presupuesto."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación en concepto No. 2629 recibido en esta corporación el 3 de agosto de 2001, manifiesta que ya se pronunció en el proceso radicado bajo el No. D-3449 respecto de una demanda igual a la que en esta oportunidad se ha presentado, solicitando a la Corte hacer las siguientes declaraciones: "9.1 Estarse a lo resuelto en la parte motiva y resolutiva de la sentencia C-1433 de 2000. 9.2 En subsidio de lo anterior, declarar la constitucionalidad del artículo 2 de la ley 628 de 2000, salvo en cuanto se omitió el deber jurídico contenido en los artículos 25 y 53 de la Carta Política. En cualquiera de los eventos anteriores instar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que, en su ámbito de competencia, subsanen dentro de la presente vigencia fiscal el deber jurídico omitido, incluyendo las partidas necesarias para 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 la inflación real causada en el año anterior."

Ante esta circunstancia, pide a la Corte ordenar estar a lo resuelto en la sentencia que resuelva el proceso citado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta corporación decidir la presente demanda, por dirigirse contra una disposición que forma parte de una ley de la República.

2. Cosa juzgada

Esta corporación ya se pronunció sobre el artículo 2 de la ley 628 de 2000, que en esta oportunidad se demanda, dentro del proceso D-3449 que concluyó con la sentencia C-1064 de octubre 10 de 20011, en la que la Corte decidió lo siguiente: "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". Tal condicionamiento es el que se transcribe a continuación:

"Por lo tanto, el artículo 2 demandado es exequible bajo el condicionamiento sintetizado a continuación.

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 (art. 53, en concordancia con los arts. 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.

6.3. Las consideraciones anteriores ofrecen un margen de configuración razonable a las autoridades competentes para definir la política pública salarial. No escapa a la Corte que en circunstancias extraordinarias los criterios enunciados en el numeral 6.2 pueden significar una barrera a políticas macroeconómicas de mayor beneficio social para todos los trabajadores del país, tanto de los empleados como de los desempleados, así como para los colombianos de menores ingresos, en especial los que sobreviven por debajo de la línea de pobreza. La Constitución no impide que tales criterios sean ponderados prestando especial atención a tales circunstancias extraordinarias. No obstante, la justificación y defensa de una política pública salarial que incluya una ponderación de circunstancias macroeconómicas extraordinarias, de su relevancia constitucional y de su carácter imperioso, compete a las autoridades que la adoptaron. La Corte constata que en el presente proceso dicha carga no fue integralmente cumplida por las autoridades sobre las cuales recaía y que sólo las

finalidades sociales definidas por la propia Constitución como fundamentales justificaron en este caso las limitaciones analizadas en la presente sentencia. La Corte puede oficiosamente apreciar elementos de juicio fácticos, pero no suplir la insuficiencia de los argumentos aportados por quienes solicitan un cambio total de su jurisprudencia y estiman que se pueden establecer limitaciones más gravosas a los derechos constitucionales.

6.4. El condicionamiento del numeral 6.2. a la exequibilidad de la norma se refiere exclusivamente a los cargos analizados en la presente sentencia sobre las partidas destinadas a cubrir el aumento salarial de los servidores públicos por ella cobijados."

Dado que en la presente demanda el actor invoca los mismos cargos que se formularon en el proceso antes citado y sobre los cuales se pronunció la corporación, sólo procede ordenar estarse a lo resuelto en el fallo mencionado, pues ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 del Estatuto Superior.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1064 de octubre 11 de 2001, que declaró exequible, con condicionamiento, el artículo 2 de la ley 628 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1261/01

El suscrito magistrado, con respecto a la Sentencia C-1261 de 29 de noviembre de 2001, aclaro el voto por cuanto en este proceso también fue demandado el artículo 2º de la Ley 628 de 2000 en cuanto no incluyó partida suficiente para evitar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, al igual que sucedió en el proceso que culminó con la Sentencia C-1064 de 10 de octubre de 2001, respecto de la cual salvé el voto, como lo habría salvado en esta oportunidad sino mediara la decisión acabada de mencionar.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Referencia: expediente D-3570

Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del artículo 2 de la ley 628 de 2000

A pesar de haber actuado como ponente en el proceso de la referencia, me permito aclarar el voto, pues en la sentencia C-1064 de octubre de 2001, a la cual se remite el fallo dictado hoy por la Corte, dejé expresamente consignada mi posición disidente respecto de la decisión adoptada en esa oportunidad, en relación con el mismo artículo aquí impugnado.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1261/01

Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

Expediente D-3570

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 parcial de la Ley 628 de 2000

Con el acostumbrado respeto, manifiesto que comparto la posición mayoritaria de la Corte en el presente asunto, en relación con la decisión de estarse a lo resuelto en la sentencia C-1064 de 2001, que declaró exequible con condicionamiento, el artículo 2 de la Ley 628 de 2000, no obstante aclaro mi voto en el sentido de remitirme a las consideraciones efectuadas en mi salvamento de voto a la cita sentencia.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1261/01

Magistrado Sustanciador: Jaime Araujo Rentería

Proceso: D-3570

Debo compartir la decisión adoptada en la parte resolutiva del fallo en referencia, pues es indiscutible que la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-1064 de 2001, que declaró la exequibilidad del artículo 2º de la Ley 628 de 2000, en los términos del condicionamiento precisado en el numeral 6.2 de dicha providencia.

Sin embargo, en la presente oportunidad estimo necesario aclarar mi voto porque en relación con la sentencia C-1064 de 2001 salvé mi voto en compañía de otros Magistrados, por considerar que con tal determinación no sólo se incurría en un desconocimiento de la cosa juzgada material, sino que también en flagrante violación a los derechos constitucionales de los trabajadores del sector público.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

1 MMPP. Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño