C-315-95

Sentencia No. C-315/95

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones

En las consideraciones precedentes se ha señalado que las funciones atribuídas al Gobierno pueden, en principio, ser materia de delegación. La delegación es un instrumento del manejo estatal al cual puede legítimamente apelar el Presidente y se justifica en términos de eficacia, celeridad y desconcentración del poder. A pesar de no tratarse de funciones propias, sino radicadas en el Gobierno, el Presidente puede delegarlas al Ministro Delegatario. En otras palabras, el hecho de que una función sea del Gobierno, no impide su delegabilidad por parte del Presidente. El artículo 211 de la C.P., no circunscribe la materia delegable a las funciones propias del Presidente. La norma, por el contrario, se abstiene de hacer distinciones dentro del conjunto de funciones que el Presidente puede delegar. Descartar, por lo demás, esta modalidad de gestión de asuntos públicos, cuando se está en presencia de una materia gubernamental no resulta razonable, pues también aquí pueden militar suficientes motivos de eficacia, celeridad y conveniencia pública para hacerlo.

DIPUTADO-Naturaleza/CONCEJAL-Naturaleza

Los diputados y los concejales, en los términos de los artículos 299 y 312 de la C.P., no son ni funcionarios ni empleados públicos. De otro lado, con arreglo a las limitaciones que establezca “la ley“, tienen derecho a “honorarios“ por su asistencia a las sesiones correspondientes.

SERVIDOR PUBLICO-Fijación de régimen prestacional

El fundamento constitucional de la ley analizada lo constituye la atribución que la Constitución asigna al Congreso en su artículo 150-19, literales e y f. La facultad del Legislador se reduce a fijar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los “empleados públicos“ y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los “trabajadores oficiales“. No puede, en consecuencia, hacerse uso de esta facultad en relación con los concejales y los diputados, que por definición no son empleados públicos. La inexistencia de una relación laboral o la propia que se predica de los funcionarios públicos sujetos a una situación legal y reglamentaria, impide someter a estos servidores públicos a un régimen salarial y prestacional. Ahora, la materia relativa a los “honorarios” de los concejales y diputados, es un asunto que concierne exclusivamente a la ley y, por ende, no puede ser objeto de la técnica peculiar propia de las leyes marco.

EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES-Límite máximo salarial/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

Del artículo 150-19 de la C.P., se deduce que la función de dictar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos puede ser delegado a las Corporaciones públicas territoriales, lo que no sería posible si en este asunto el Congreso careciera de competencia. Desde luego, la competencia del Congreso y la correlativa del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o viciar las facultades específicas que la

Constitución ha concedido a las autoridades locales y que se recogen en las normas citadas. La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias.

GASTO PUBLICO-Principios

La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos.

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD DE MEDIDAS LEGISLATIVAS

La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia – los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado.

TRABAJADOR OFICIAL TERRITORIAL

SERVIDOR PUBLICO-Alcance de la expresión

La expresión "servidores públicos" que utiliza la norma examinada, por las razones expuestas, no puede aplicarse a los trabajadores oficiales territoriales ni a los miembros de las Corporaciones públicas territoriales.

REF: Expediente Nº D-712

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 7 y 12 de la Ley 4 de 1992 "Por la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Julio diecinueve (19) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Aprobado por Acta Nº 28

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 6, 7 y 12 de la Ley 4 de 1992 "Por la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

LEY 4 de 1992

(Mayo 18)

"Por la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(…)

ARTICULO 6º Con estricta sujeción a la ley anual de presupuesto, el Presidente de la República, podrá delegar, en los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendente y representantes legales de establecimientos públicos nacionales y de la Organización Electoral, la facultad de realizar aumentos salariales de los empleados del respectivo organismo o entidad, siempre y cuando se encuentre dentro de los límites, condiciones y parámetros que al efecto haya fijado el Gobierno previamente.

Parágrafo 1°. Previa solicitud motivada, en la cual se indiquen los lineamientos de la política

salarial que se pretenda adoptar, el Presidente de la República podrá delegar la facultad mencionada en el inciso anterior en otros organismos o entidades del nivel nacional, siempre y cuando los aumentos estén dentro de los límites y parámetros que al efecto fije el Gobierno.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional deberá establecer un sistema de control presupuestal y de personal sobre el ejercicio de las facultades que delegue en virtud de este artículo.

Artículo 7°. El Presidente de la República podrá delegar en los Ministros respectivos la fijación y modificación del régimen salarial de determinados empleados públicos de carácter directivo de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, del orden nacional, con base en las condiciones que él mismo les fije, atendiendo criterios de competencia en el mercado laboral y con estricta sujeción a los presupuestos de las respectivas entidades.

...

Artículo 12°. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional.

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República dictó la Ley 4 de 1992, publicada en el Diario Oficial N° 40451 de mayo 18 de 1992.

3. César Augusto López Botero, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó, dentro del término de fijación en lista, un escrito en el que defiende las normas acusadas.

4. Ante el impedimento del Procurador General, el Viceprocurador remitió a la Corporación su concepto, en el que solicita se declaren exequibles las normas acusadas.

III. CARGOS DE LA DEMANDA

Cargo primero. Artículos 6 y 7. Violación de los artículos 136-1 y 211 C.P.

La Constitución distinguió claramente entre las funciones del Presidente (Art. 189 C.P.) y las del Gobierno (Art. 115). Ni el Presidente de la República ni el Gobierno, pueden delegar las funciones que la Constitución confiere expresamente al Gobierno Nacional. Entre tales funciones indelegables, se cuentan las derivadas del artículo 150 numeral 19 literales e) y f).

Posición del Ministerio de Hacienda

(1) Si se acoge la interpretación del demandante, la figura de la delegación no podría realizarse puesto que el Presidente únicamente podría delegar funciones que sólo él puede realizar, como el nombramiento de Ministros y Directores de Departamento Administrativo, y las funciones ejercidas como Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa.

(2) Las facultades del delegatario no son discrecionales, debiendo atenerse a los límites impuestos en la misma ley, y en las directrices que fija el Gobierno.

Concepto del Viceprocurador

De la lectura de los artículos 211 y 150 numeral 19 literales e) y f) de la Constitución se desprende que, salvo en lo que a prestaciones sociales se refiere, las funciones que ejerce el Gobierno en desarrollo de las diversas leyes marco pueden ser delegadas.

Cargo segundo. Artículo 12. Violación de los artículos 13, 53, 55, 121, 122, 123, 125, 150 numeral 19 literales e y f, 287, 300-7 y 313-6 de la C.P.

(1) El Congreso se extralimitó en sus funciones al legislar sobre las prestaciones y salarios de los servidores públicos. El uso del término genérico servidores públicos, en la norma acusada, permite al Gobierno regular en su integridad el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos, los trabajadores oficiales, los empleados públicos y los miembros de las corporaciones públicas. Sin embargo, la Constitución únicamente autoriza al legislador y al Gobierno, a través de la técnica de ley marco a regular los aspectos salariales y prestacionales de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales.

(2) La autorización al Gobierno Nacional para fijar topes salariales de los empleados públicos de las entidades territoriales, supone la invasión del Legislativo, en asuntos de competencia reservada a dichas entidades.

(3) La fijación de topes salariales para los trabajadores oficiales de las entidades territoriales, desconoce los derechos laborales de dichos trabajadores, en especial a la negociación colectiva.

Posición del Ministerio de Hacienda

(1) Las entidades territoriales no tienen facultad para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales que laboran con ellas. Tal función corresponde al Gobierno Nacional, dentro de los lineamientos establecidos en la respectiva ley marco (C.P. arts. 150 num. 19 lit. e) y f)).

(2) La fijación de máximos salariales responde a la necesidad de lograr la racionalidad en el gasto público, conforme a sanos criterios constitucionales de hacienda pública (C.P. arts. 189-14, 305-7, 315-7, 345 y 346).

La armonización de los principios de unidad y autonomía, en materia económica exige un manejo coherente que supere la visión a corto plazo. Las normas contenidas en la Ley 4 de 1992, deben interpretarse a partir de una perspectiva macroeconómica que busque el cumplimiento de los cometidos sociales del Estado, entre ellos el logro de una eficaz

asignación de recursos dentro de la sociedad (C.P. art. 334), a partir de la armonización de la propiedad, la empresa y el trabajo.

(3) La fijación del máximo salarial, en consonancia con los cargos similares del orden nacional, desarrolla el postulado constitucional de la igualdad.

(4) El derecho de negociación colectiva puede ejercitarse dentro de los parámetros fijados por la ley (mínimos y máximos). La negociación colectiva no es un derecho absoluto, y tratándose de trabajadores oficiales, debe respetar, en todo caso, los principios de legalidad y racionalidad del gasto público. Puede, por lo tanto, el legislador, establecer limitaciones, como lo contempla el artículo 55 C.P.

Concepto del Viceprocurador

(1) El Constituyente quiso que mediante las leyes marco se regulara "todo lo atinente al régimen salarial y prestacional de los servidores del Estado". De ahí que la definición de las líneas generales del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales corresponda al Congreso – expedición de la ley marco respectiva – y al Gobierno – desarrollo de la ley marco -.

(2) Las restricciones a que se refieren los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la C.P., operan únicamente frente al Gobierno, mas no para el Legislador, que es competente para determinar la estructura de la administración nacional y departamental y, por consiguiente, para fijar el régimen laboral (salarial y prestacional) aplicable.

IV. FUNDAMENTOS

1. En los términos del artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad.

2. A juicio de la demandante la Ley 4 de 1992, en los artículos acusados, viola los artículos 136-1 y 211 de la C.P., como quiera que la función de realizar aumentos salariales y en general fijar y modificar el régimen salarial de los servidores públicos, cuya delegación se autoriza hacer al Presidente en cabeza de agentes suyos y de la organización electoral, pertenece al Gobierno Nacional (C.P. art. 150-19) y, por lo tanto, no puede ser objeto de delegación. Por su parte, el Ministerio Público y el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sostienen que la indicada función, a voces del artículo citado, no es delegable en las corporaciones públicas territoriales. A contrario sensu, advierten, sí es delegable en las condiciones del artículo 211 de la C.P.

3. La función de fijar el régimen salarial y prestacional, dentro del cual se incluye el señalamiento de aumentos salariales, compete al Gobierno y se ejerce por éste de conformidad con las normas generales, los objetivos y criterios, que determine el Congreso (C.P. art. 150-19-e). Corresponde a la Corte precisar si las atribuciones que la Constitución ha puesto en cabeza del Gobierno Nacional, pueden ser materia de delegación en los términos del artículo 211 de la C.P.

4. La delegación de funciones a que alude el artículo 211 de la C.P., se sujeta a los siguientes requisitos: (1) autorización legal. Sólo son delegables las funciones que la ley señale y

siempre que su naturaleza lo permita; (2) la competencia no debe ser ajena al delegante. Si bien la delegación no opera una transferencia de la función, sino de su ejercicio, es inconcebible que ella pueda recaer sobre una atribución constitucional ajena al delegante, pues carecería de objeto, y crearlo equivaldría a que la ley por su cuenta modificara el diseño de competencias instituido por el Constituyente. Tratándose de las funciones propias del Gobierno – que es el tema que se controvierte -, es evidente que en un régimen como el colombiano, el Presidente, que ostenta la calidad de Jefe del Gobierno, no puede considerarse ajeno a su acervo de competencias. En todo caso, el fundamento de la delegabilidad de las funciones del Gobierno, se apoya tanto en la disposición del artículo 196 de la C.P., que admite dicho mecanismo inclusive respecto de esta especie de funciones, como en el precepto del artículo 211 de la C.P., que no hace la distinción entre las funciones que el Presidente puede delegar y que, además, no restringe la figura a las de su exclusiva competencia; (3) acto presidencial de delegación. La decisión última sobre la delegación, incumbe al titular de la función, que puede abstenerse de hacerlo, pese a la autorización legal; (4) limitación de delegatarios. Unicamente tienen aptitud para ser delegatarios los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine; (5) imputación de los actos. Los actos o resoluciones que en ejercicio de la delegación dicte el delegatario se reputan suyos para todos los efectos legales y al hacerlo compromete su exclusiva responsabilidad, no la del delegante; (6) reforma y revocación de los actos del delegatario. En todo momento, el delegante puede reformar o revocar la actuación del delegatario, en cuyo caso reasumirá la responsabilidad consiguiente. (7) recursos. Contra los actos del delegatario pueden interponerse los recursos que establezca la ley.

5. La delegación autorizada por la ley examinada, cumple con la regla de limitación de delegatarios, pues los que designa corresponden a los funcionarios que tienen aptitud constitucional para asumir ese calidad. La discusión se presenta en relación con la titularidad de la función objeto de la delegación. En este sentido, es pertinente definir si todas las funciones que el artículo 189 de la C.P adscribe al Presidente de la República, tienen el carácter de funciones propias.

La Constitución expresamente introduce la anotada distinción en el artículo 196: “(...) Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno (…)”.

En este orden de ideas, las funciones que la Constitución coloca en cabeza del Gobierno Nacional, son propias de este órgano constitucional, no obstante que el Presidente que lo integra y preside, obre en su condición de Jefe del mismo. El Gobierno Nacional se presenta como una verdadera y autónoma articulación estructural y funcional del Estado, que no se confunde con sus componentes. La relación necesaria jurídico-política que existe entre el órgano y su titular, se postula sin perjuicio de mantener su distinción y de conservar al Gobierno Nacional como centro de imputación de los actos que en su calidad de Jefe produzca éste último.

Se infiere de lo expuesto que las funciones que el Presidente desempeña en su condición de Jefe del Gobierno, no se confunden con las que se adscriben a su órbita de atribuciones propias como órgano unipersonal para cuyo ejercicio obra como Jefe del Estado o Suprema Autoridad Administrativa, según el caso.

6. Desde el punto de vista material el Gobierno Nacional domina el vértice de la rama ejecutiva del poder público y desde allí asume la dirección y el impulso de las políticas internas del país, incluso apoyando la tarea de otras ramas y generando iniciativas que luego de surtido el procedimiento legislativo se convierten en leyes. La administración como instrumento técnico y neutral de gestión de los intereses estatales, debe secundar la función gubernativa. La doble condición de los componentes del Gobierno, integrantes de este órgano, con específicas responsabilidades políticas y jurídicas y, a la vez, titulares de cargos de dirección y coordinación de la administración, asegura la cohesión de la rama ejecutiva bajo la égida del Gobierno. Desde luego, las acciones que trascienden la esfera de los órganos del poder público y comprometen al Estado como unidad política y soberana, sin perjuicio de la necesaria intervención de los restantes órganos dentro del marco de sus competencias, requieren que sea el Presidente como Jefe del Estado, quien asuma la iniciativa y su respectiva refrendación final.

7. En el plano normativo, las funciones atribuídas al Jefe del Estado y a la Suprema Autoridad Administrativa, propias del órgano unipersonal denominado “Presidente de la República” (C.P. art. 196) en el régimen colombiano, se concentran en cabeza del mismo titular. Los actos que el Presidente expida, en ejercicio de las indicadas funciones, sólo precisan para su validez y eficacia que ellos sean suscritos y comunicados por la persona que legítimamente ocupa dicho cargo.

Los actos que se dicten en desarrollo de funciones que la Constitución expresamente asigna al Gobierno, deben, para su validez y eficacia, ser suscritos por el Presidente de la República, que preside dicho órgano de naturaleza colegiada, y, además, por el Ministro o Director de Departamento a que corresponda el asunto tratado. Si la materia o negocio tienen carácter general, será necesario que el acto lo suscriba el Presidente, junto a todos sus ministros (C.P. art. 115). La participación de los ministros y directores de departamentos administrativos, obedece al hecho de que estos funcionarios, aparte de tener esa calidad, al lado del Presidente que lo dirige y coordina, conforman el Gobierno en sentido general o específico y, en consecuencia, en cada acto suyo comprometen su responsabilidad jurídica y política.

En principio, las funciones del Gobierno son las que en la Constitución Política así se indican. Lo anterior en razón de que la adjudicación de atribuciones entre los distintos órganos, sigue una pauta predominantemente formal, pues a ello obliga un sano criterio de seguridad y de reparto y de separación funcional de responsabilidades de orden político y jurídico (C.P. art. 113). De otra parte, cabe presumir que si determinada función se predica del Presidente y en ninguna parte del texto constitucional se establece que su fundamento está dado por ser la misma una competencia del Gobierno, queda comprendida en la órbita de sus competencias propias, en cuyo caso, dependiendo de su naturaleza, la ejercerá como Jefe del Estado o Suprema Autoridad Administrativa.

8. La delegación que contemplan las normas demandadas, tiene relación directa con la

fijación y modificación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, que es función expresamente atribuida al Gobierno (C.P. art. 150-19-e), la cual debe sujetarse a los objetivos, criterios y normas generales que expida el Congreso.

En las consideraciones precedentes se ha señalado que las funciones atribuídas al Gobierno pueden, en principio, ser materia de delegación. La delegación es un instrumento del manejo estatal al cual puede legítimamente apelar el Presidente y se justifica en términos de eficacia, celeridad y desconcentración del poder. Se ha anotado que a pesar de no tratarse de funciones propias, sino radicadas en el Gobierno, el Presidente puede delegarlas al Ministro Delegatario (C.P. art. 196). En otras palabras, el hecho de que una función sea del Gobierno, no impide su delegabilidad por parte del Presidente. Igualmente, se ha puesto de presente que el artículo 211 de la C.P., no circunscribe la materia delegable a las funciones propias del Presidente. La norma, por el contrario, se abstiene de hacer distinciones dentro del conjunto de funciones que el Presidente puede delegar. Descartar, por lo demás, esta modalidad de gestión de asuntos públicos, cuando se está en presencia de una materia gubernamental no resulta razonable, pues también aquí pueden militar suficientes motivos de eficacia, celeridad y conveniencia pública para hacerlo.

Los argumentos expuestos son suficientes para desechar los cargos de la demanda.

Régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales

9. Según la demandante el artículo 12 de la Ley 4 de 1992 viola varios artículos de la Constitución Política (150-19 literales e y f; 13; 53; 115; 121; 122; 123; 125; 212; 286 y 287). En síntesis, la inconstitucionalidad se funda en que la ley sólo puede ocuparse del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (i) y, de otra parte, en lo referente a las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, el papel de la ley se limita a dictar normas generales que ha de tener en cuenta el Gobierno para establecer su régimen “mínimo” (ii).

Observa la actora que la disposición acusada utiliza la expresión “servidores públicos” – que comprende a los miembros de las corporaciones públicas territoriales y a los trabajadores oficiales -, como sujetos destinatarios del régimen prestacional que será fijado por el Gobierno. De esta manera, alega, la ley marco excede claramente su cometido, en su concepto, circunscrito a la categoría de los “empleados públicos” y, por contera, abre la posibilidad para que no únicamente el “mínimo”, sino el entero régimen prestacional de los trabajadores oficiales de las entidades territoriales, sea objeto de la regulación legal y de los decretos del Gobierno.

La facultad dada al Gobierno para fijar el límite máximo salarial de los “servidores públicos territoriales”, otra vez en razón de la expresión empleada, aparte de comportar una invasión a la autonomía territorial, alcanza a cobijar a los “trabajadores oficiales territoriales”, a quienes con desconocimiento de la Constitución, sujeta a una normativa legal laboral. Recuerda la demandante que en esta materia la ley y sus decretos reglamentarios, deben contraerse a imponer el régimen de “prestaciones sociales mínimas”, a fin de permitir, entre otras cosas, que la libre contratación y la negociación colectiva amplíen las garantías y derechos de estos trabajadores.

10. El Viceprocurador General de la Nación y el representante del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público, se oponen a la pretensión de la demanda. Sus argumentos coinciden en puntualizar que el Congreso deriva de distintas fuentes, como lo reconoció la Corte Constitucional en su sentencia C-112 del 25 de marzo de 1993 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara), autoridad suficiente para imponer límites máximos a las prestaciones sociales que puedan concederse a los trabajadores oficiales. Adicionalmente, manifiestan, el límite máximo a los salarios de los servidores públicos de las entidades territoriales, obedece a un sano criterio de igualdad material (C.P. art. 13) y propugna la racionalidad del gasto público. Por último, se advierte, los principios de la hacienda pública que en el nivel nacional supeditan la admisibilidad de todo gasto público a la previa existencia de la ley que lo autoriza (C.P. art. 345), son también imperiosas respecto de las entidades territoriales. Justamente, ésta sería la misión asignada a la ley demandada.

11. El problema que esta Corte debe dilucidar, de acuerdo con los planteamientos que se han expresado por las partes, se remite al alcance del término "servidores públicos" y a sus implicaciones concretas, dadas las proposiciones normativas examinadas, frente a tres categorías : miembros de las corporaciones públicas territoriales (1); empleados públicos territoriales (2); trabajadores oficiales territoriales (3).

12. Los diputados y los concejales, en los términos de los artículos 299 y 312 de la C.P., no son ni funcionarios ni empleados públicos. De otro lado, con arreglo a las limitaciones que establezca "la ley", tienen derecho a "honorarios" por su asistencia a las sesiones correspondientes.

El fundamento constitucional de la ley analizada lo constituye la atribución que la Constitución asigna al Congreso en su artículo 150-19, literales e y f. La facultad del Legislador se reduce a fijar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los "empleados públicos" y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los "trabajadores oficiales". No puede, en consecuencia, hacerse uso de esta facultad en relación con los concejales y los diputados, que por definición no son empleados públicos. La inexistencia de una relación laboral o la propia que se predica de los funcionarios públicos sujetos a una situación legal y reglamentaria, impide someter a estos servidores públicos a un régimen salarial y prestacional. Ahora, la materia relativa a los "honorarios" de los concejales y diputados, es un asunto que concierne exclusivamente a la ley y, por ende, no puede ser objeto de la técnica peculiar propia de las leyes marco.

13. En lo relativo a los "empleados públicos territoriales", se pregunta la Corte si la ley con base en el principio de economía y eficiencia del gasto público (C.P. arts. 209 y 339), puede – sin lesionar el principio de autonomía territorial (C.P. arts. 1 y 287), en la ley marco sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (C.P. art. 150-19-e), establecer como orientación general dirigida al Gobierno la fijación de un límite salarial que guarde equivalencia con cargos similares del orden nacional.

Para resolver el interrogante formulado, se debe precisar si la medida legislativa – limitación máxima salarial -, afecta el núcleo esencial de la autonomía territorial. Si se comprueba que el Congreso carece de competencia en el asunto tratado o que, aún teniéndola, la decisión general adoptada es injustificada, irracional, irrazonable o desproporcionada, no habría alternativa distinta de la declaratoria de su inexequibilidad.

No obstante que las autoridades locales tienen competencias expresas para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (C.P. arts. 287, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7), no puede desconocerse la atribución general del Congreso en punto al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos territoriales (C.P. arts. 150-5, 150-19-e y 287). Del artículo 150-19 de la C.P., se deduce que la función de dictar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos puede ser delegado a las Corporaciones públicas territoriales, lo que no sería posible si en este asunto el Congreso careciera de competencia. Desde luego, la competencia del Congreso y la correlativa del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o viciar las facultades específicas que la Constitución ha concedido a las autoridades locales y que se recogen en las normas citadas.

La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” (C.P. art. 287).

La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos.

La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia – los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado.

Las premisas sentadas, llevan a la Corte a concluir que la norma examinada, por lo que respecta a los empleados públicos territoriales, es exequible.

14. La inclusión de los trabajadores oficiales de las entidades territoriales dentro de la expresión “servidores públicos”, no puede tener fundamento en la facultad del Congreso consagrada en el literal e del numeral 19 del artículo 150 de la C.P., que se extiende únicamente a la categoría de los “empleados públicos”; tampoco en el literal f siguiente del mismo artículo, que se limita al régimen de prestaciones sociales “mínimas” de los trabajadores oficiales. Dejando de lado el hecho innegable de que la norma demandada desconoce el origen contractual de la relación que vincula a los trabajadores oficiales a las entidades territoriales y que una regulación general y limitativa que no se contraiga a un

contenido mínimo puede eventualmente vulnerar su derecho a la negociación colectiva (C.P. arts. 39 y 55), es evidente que la fuente de competencia del Congreso ha debido en cualquier caso ser distinta de la del numeral 19 del artículo 150 de la C.P. Por consiguiente, bajo ninguna circunstancia, podía el Legislador, sin revestir al Ejecutivo de facultades extraordinarias, conceder una autorización indefinida e intemporal para definir el régimen prestacional y el máximo salarial de los trabajadores oficiales de las entidades territoriales.

Los defensores de la ley aducen en favor de sus tesis, la doctrina sentada por esta Corte en su sentencia C-112 del 25 de marzo de 1993 (MP Dr. Hernando Herrera Vergara). La indicada sentencia se ocupa de la fijación de un máximo salarial aplicable a los trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas del orden nacional, lo que se encontró exequible por provenir de la ley y en razón de competencias ordinarias suyas originadas principalmente en la facultad de determinar la estructura de la administración y fijar los gastos de la misma. La disposición acusada, en cambio, tiene por objeto el régimen salarial y prestacional de los trabajadores oficiales de las entidades territoriales, el cual será establecido mediante decreto del Gobierno.

La expresión "servidores públicos" que utiliza la norma examinada, por las razones expuestas, no puede aplicarse a los trabajadores oficiales territoriales ni a los miembros de las Corporaciones públicas territoriales. Con esta salvedad, la disposición acusada será declarada exequible.

V. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 6 y 7 de la Ley 4ª de 1992.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General