

Sentencia C-623/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por restricción del alcance de la decisión

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Facultad de corporación administrativa de elección popular para determinar escalas de remuneración de distintas categorías de empleo

EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES-Competencia concurrente para determinar el salario

GOBIERNO-Competencia para determinar régimen salarial de empleados públicos de entidades territoriales

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Límites a marco regulatorio del legislador/LEY MARCO-Finalidad

EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES-Límite máximo salarial

GASTO PUBLICO-Principios

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites de la constitución y la ley

REGIMEN SALARIAL DE EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES-Competencia constitucional

CORPORACION ADMINISTRATIVA DE ELECCIÓN POPULAR-Circunscripción normativa

Las funciones citadas de las corporaciones administrativas de elección popular y de los jefes máximos de la administración seccional y local se encuentran circunscritas no sólo por la ley marco o cuadro que sobre la materia expida el Congreso de la República, sino por las normas que, dentro de su competencia, dicte el Gobierno Nacional para el desarrollo de la mencionada ley.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ley de habilitación legislativa/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal y material

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ESTATUTO DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE-Nuevo régimen de carrera de docentes, directivos docentes y administrativos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Vigencia de disposición demandada

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Establecimiento régimen salarial del personal administrativo de instituciones educativas públicas

EMPLEADOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia para determinación de régimen salarial

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Determinación de escalas de remuneración de distintas categorías de empleo

El alcance de las funciones atribuidas por la Carta Política, a las Asambleas Departamentales por ejemplo, se mantienen intactas, por cuanto la expedición de las ordenanzas mediante las cuales se determinan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo en el departamento, si bien deberá someterse al régimen salarial dispuesto en las normas nacionales, no por ello se anula. De la misma manera, deberán cumplir los Concejos Municipales con la competencia atribuida en el numeral 6 del artículo 313 Superior.

CONCEJO MUNICIPAL-Determinación de escalas de remuneración de distintas categorías de empleo

REGIMEN SALARIAL DE EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES-Determinación de escalas de remuneración del personal administrativo de instituciones educativas/CORPORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ELECCION POPULAR-Límites de la Constitución y la ley

ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE-Exequibilidad expresión “en materia de emolumentos y escalas salariales”

Referencia: expediente D-4406

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 67 (parcial) del Decreto-ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”

Actor: Augusto Gutiérrez Arias

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Augusto Gutiérrez Arias, demandó la inconstitucionalidad de la expresión “salarial” contenida en el artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2002, por considerar que dicho vocablo viola los artículos 1º, 4º, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7 de la Carta Política.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo acusado:

“DECRETO 1278 DE 2002

(junio 19)

por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001,

DECRETA:

(...)

Artículo 67. Personal administrativo. El personal administrativo de los establecimientos educativos estatales se registrará por las normas que regulan la vinculación y administración del personal de carrera administrativa, conforme a lo dispuesto por la Ley 443 de 1998 y demás normas que la modifiquen, sustituyan y reglamenten.

El régimen salarial y prestacional del personal administrativo de los establecimientos educativos estatales, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, será el dispuesto por las normas nacionales.”

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión “salarial” contenida en el artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2002 por considerar que ésta quebranta los artículos 1º, 4º, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7 de la Carta Política.

En concepto del accionante, la determinación del régimen salarial de los empleados administrativos de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) es de competencia de las autoridades seccionales y locales, según lo preceptuado en las normas constitucionales referentes a las funciones de sus corporaciones administrativas de elección popular y de los representantes legales. Por este motivo, señala que no es válido a la luz del ordenamiento superior que un precepto de orden nacional establezca su regulación.

Agregó, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, que la competencia asignada al Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, se restringe a fijar los límites máximos en los salarios de estos servidores, por lo que la función de establecer las escalas de remuneración y los emolumentos de los servidores públicos de esas entidades es de las Asambleas, los Concejos, los Gobernadores y Alcaldes, en los términos consagrados en la Constitución.

Concluye que al establecer el artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2002 que el régimen salarial de los servidores administrativos (no docentes) de los establecimientos educativos estatales, será el dispuesto por las normas nacionales, se vulneran los citados artículos de la Carta Política que dan competencia a las corporaciones territoriales para determinar las escalas salariales de esos empleados, y a los gobernadores y alcaldes para fijar sus emolumentos, todo dentro del límite máximo que establece el Gobierno Nacional. A su juicio,

resulta contrario al ordenamiento superior que sean preceptos de orden nacional los que dispongan el régimen salarial de tales servidores.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Directora de Ordenamiento Jurídico, solicita declarar la exequibilidad de la expresión demandada.

Sostiene que en los términos de la Ley 715 de 2001, todas las instituciones educativas estatales son de carácter departamental, distrital o municipal, de modo que la norma acusada abarca a los establecimientos de esa índole. En este sentido, señala que cuando el precepto objeto de control hace mención al personal administrativo que presta sus servicios en dichos centros, está refiriéndose de forma particular a empleados públicos del orden territorial.

De otra parte, precisa que la fijación del régimen salarial de quienes pertenecen al sector público involucra diversas instancias estatales, por ello no puede aducirse la existencia de una competencia exclusiva de carácter orgánico. Sobre este particular explica el Ministerio, que para ese fin confluye la acción del legislativo, habida cuenta que el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución confiere al Congreso la obligación de señalar los objetivos y criterios para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, abarcando el régimen de quienes desempeñan sus funciones tanto en el ámbito nacional como a nivel territorial. Así mismo, el Gobierno tiene el deber de determinar, con fundamento en los principios y parámetros estipulados por el legislativo, los salarios y los demás elementos que son propios del régimen salarial de los empleados públicos. Finalmente, las instancias territoriales también hacen parte de dicho proceso, por cuanto son las Asambleas Departamentales y los Concejos los que fijan las escalas de remuneración de los funcionarios de la administración departamental y municipal.

Para el Ministerio, cuando el artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2000 establece que el régimen salarial aplicable al personal administrativo de los establecimientos educativos es el dispuesto por las normas nacionales, se está haciendo referencia a aquel señalado tanto por la ley como por los decretos que en desarrollo de la función que les fuera atribuida expidan el

Congreso y el Gobierno, respectivamente. De esta manera, la norma demandada resulta ajustada al ordenamiento constitucional, por cuanto todo lo que concierne a los salarios de los servidores públicos del nivel territorial debe ceñirse a los parámetros dictados por el Congreso y a los elementos considerados por el Gobierno para su determinación.

Por lo anterior, considera que la norma demandada no pretende desconocer la potestad de las autoridades territoriales para la fijación del régimen salarial de sus empleados, sino que por el contrario, “recuerda el deber de atenerse para tal efecto a las normas que sobre la materia se encuentren vigentes en el territorio nacional y que fueron expedidas con fundamento en la distribución de competencias que establece la Carta Política, según la cual las disposiciones que se encargan de desarrollar los aspectos relacionados con la función pública a nivel departamental y municipal, incluyendo lo que respecta al régimen salarial, son de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, esto es del Congreso y del Presidente.”¹

Concluye que resulta equivocado sostener que la norma acusada atenta contra la autonomía que la Constitución confiere a las entidades territoriales, por cuanto ese atributo no puede ser entendido de forma absoluta sino que por el contrario, ésta exige que las autoridades de esos organismos descentralizados territorialmente lleven a cabo sus funciones conforme a unos postulados generales que se encuentran dispuestos por la normatividad nacional.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por conducto de uno de sus asesores, solicita declarar la exequibilidad del vocablo demandado.

Según el interviniente las normas nacionales sí pueden fijar el régimen salarial y prestacional de las entidades territoriales, puesto que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política es deber del Congreso de la República fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Asevera, que la norma acusada lo único que hace es ratificar las competencias ya fijadas por la Carta, en el sentido que son las normas de carácter nacional las que deben reglamentar las condiciones de los regímenes salarial y prestacional de los servidores públicos, puesto que en estas materias la autonomía y las facultades reconocidas constitucionalmente a las corporaciones públicas administrativas y a sus jefes máximos, se encuentran circunscritas no sólo por la ley cuadro

que expida el Congreso sino por las normas que dentro de su competencia dicte el Gobierno en desarrollo de la norma legal, ello en aras de garantizar el principio de coherencia macroeconómica que debe existir en todos los niveles de la administración pública.

Agrega, que la expresión “régimen salarial” es utilizada por la Constitución para definir el conjunto de parámetros, condiciones o reglas que en esa materia puede fijar el Congreso, pero precisa que distinto es “la escala salarial que fijan las entidades territoriales, a través de la cual puede fijar el valor de los emolumentos que recibirán sus empleados respetando siempre el tope máximo fijado por el Gobierno. No se puede confundir, por lo tanto, la facultad de definir el régimen, es decir, las características, parámetros, elementos prestacionales y salariales, con la fijación de la escala salarial, que es sólo una parte del régimen salarial.”² Así, el régimen salarial debe ser entendido como una especie de “marco de acción” fijado por el Congreso y el Gobierno dentro del cual las entidades territoriales deben actuar.

De esta manera, sostiene que al existir un nuevo sistema de participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, deben por tanto expedirse reglas salariales que establezcan un marco acorde con ese sistema, debiéndose entender que aquél es fijado por las normas nacionales, circunstancia ésta que bajo ningún punto de vista mengua las facultades que tienen las entidades territoriales, las cuales tienen un ámbito de competencia expresamente definido.

3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de apoderado judicial, solicita declarar la constitucionalidad del aparte normativo demandado.

Sostiene el interviniente que conforme lo ha sentado la jurisprudencia constitucional, el legislador conserva una cierta libertad para establecer qué componentes constituyen o no salario, así como para definir y desarrollar ese concepto, pues esa es una de las competencias atribuidas por la Constitución.

En este sentido, al considerar el Gobierno que el régimen salarial y prestacional del personal administrativo de los establecimientos educativos estatales con cargo a los recursos del sistema general de participaciones, será el dispuesto por las normas nacionales, debe

interpretarse armónicamente con la competencia del Congreso y del Presidente de la República en materia salarial y prestacional.

Finalmente, afirma que el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 4ª de 1992, establece el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales, estando vigente para el año 2003 el Decreto 693/02. Por ello al remitir el artículo 67 del Decreto 1278/02 “en cuanto al régimen salarial, se debe entender que lo dispuesto por las normas nacionales en esta materia, corresponde es al límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados de las entidades territoriales, como es el caso que nos ocupa.”³

4. Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional, a través de apoderado, solicita la declaratoria de exequibilidad de la expresión demandada.

En este sentido, sostiene que el legislador está facultado para fijar los límites mínimos y máximos de la asignación salarial de un empleado público en una entidad territorial, sin que pueda afirmarse válidamente que el desarrollo de esta función cercene competencia alguna de los órganos departamentales y municipales. Así, recuerda que la autonomía no significa federalismos y por ello se hace necesario que las autoridades territoriales acaten los lineamientos generales que expida el Gobierno Nacional, para que de esa manera exista una coherencia en la política macroeconómica del Estado.

De otra parte, considera que la disposición acusada pretende garantizar el derecho al trabajo y al salario que deben tener los docentes y administrativos, por cuanto al fijarle el Gobierno Nacional los límites, conoce los recursos de que dispone para garantizar el pago oportuno, respetando los artículos 25 y 53 de la Carta, pero a su vez evitando que las entidades territoriales fijen salarios que excedan el monto de los recursos, lo cual generaría la falta de pago y la consiguiente vulneración de los recursos de los derechos de los trabajadores.

Agrega, que el fin buscado por el Estado tanto con la Ley 715 de 2001 como con los decretos que la desarrollan es fortalecer la autonomía de las entidades territoriales en el manejo del Sistema General de Participaciones, previo cumplimiento de algunos requisitos y condiciones, precisamente para vigorizar el proceso de la descentralización administrativa en acatamiento

del artículo 209 de la Carta Política, en armonía con el artículo 287 que otorga al legislador la facultad de fijar los límites dentro de las cuales las entidades territoriales ejercen su autonomía en la gestión de sus intereses, como quiera que Colombia se encuentra organizada en forma de república unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, situación que conlleva a una descentralización administrativa de ejecución pero no legislativa.

De esta manera, es labor del Ejecutivo, en función de las diversas competencias atribuidas, fijar el régimen salarial de todos los servidores públicos; y una vez agotada dicha etapa constitucional, son las asambleas departamentales y los concejos municipales, los que deben actuar, dentro del marco de la ley, para esos efectos, según se desprende de los artículos 300 y 313 de la Carta y 12 de la Ley 4ª de 1992 y por esa vía establecer para cada sección territorial los salarios, según su estructura y recursos.

Finalmente, precisa que la expedición de las normas sobre salarios es competencia compartida del legislador y del Gobierno Nacional, como quiera que el Presidente de la República es la autoridad que tiene la atribución de dirigir la economía, tema dentro del cual se encuentra el régimen salarial por cuanto éste incide en el presupuesto general de la nación y en la ejecución de los planes y programas de desarrollo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la locución acusada.

Después de hacer varias consideraciones sobre el marco constitucional y legal del salario, así como del régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, el Director del Ministerio Público sostiene que existe una competencia concurrente entre el legislador, el ejecutivo y las entidades territoriales en asuntos salariales, por lo cual la disposición acusada no vulnera la Carta Política. Precisa, que la afirmación del actor, en el sentido de que la fijación del régimen salarial para los servidores del orden territorial corresponde a las corporaciones públicas de carácter administrativo, es errónea, dado que la autonomía de éstas no tiene carácter absoluto, pues está circunscrita a los límites establecidos por la Constitución y la Ley.

En efecto, recuerda que el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales es fijado por el Gobierno Nacional con base en los parámetros establecidos por el legislador sin desconocer la autonomía que tienen las autoridades seccionales y locales en relación con las competencias específicas que la Constitución Política les ha asignado en materia salarial, que incluye la regulación de las escalas de remuneración y la fijación de los emolumentos para los empleados de esas entidades.

Para el señor Procurador General, el demandante extiende el sentido de la norma acusada a situaciones que la misma no consideró, puesto que ella no señala, por ejemplo, que el Gobierno Nacional está facultado para establecer las escalas de remuneración o fijar los emolumentos de los empleados administrativos que cumplen sus funciones en los entes territoriales, atribuciones que están asignadas a las autoridades locales conforme a lo establecido por los artículos 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7 de la Carta Política.

Concluye, que la remisión que hace la norma demandada no afecta de manera alguna la autonomía de las entidades territoriales, por cuanto el legislador está facultado para señalar los principios a que debe someterse el Gobierno Nacional para ejercer la atribución de fijar el régimen salarial de los empleados públicos de dichos entes, pues no existe razón de orden constitucional para que no se dé cumplimiento a estas directrices que establecen la competencia concurrente en materia salarial, respetando las funciones que se han asignado tanto al legislativo y al Gobierno Nacional como a las corporaciones administrativas de elección popular de índole administrativo y a los mandatarios regionales y locales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar la expresión demandada contenida en un decreto-ley.

2. Cuestión Previa. Inexistencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 67 del

Estatuto de Profesionalización Docente

A través de la Sentencia C-068 de 20034, esta Corporación analizó la constitucionalidad del artículo 67 del Estatuto de Profesionalización Docente, frente al cargo de violación del principio de unidad de materia.

En esa ocasión, la Corte declaró la exequibilidad del precepto citado, pero restringió el alcance de la decisión a la acusación estudiada, lo cual permite sostener que al no existir cosa juzgada constitucional, puede efectuarse el juicio de constitucionalidad respecto de la locución objeto de este proceso.

3. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “salarial” contenido en el inciso segundo del artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2002, por medio del cual se expidió el Estatuto de Profesionalización Docente, versa sobre el presunto desconocimiento de este precepto frente a las normas constitucionales que otorgan a las corporaciones administrativas de elección popular la facultad de determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo al interior de la administración departamental y municipal, así como de la atribución de los gobernadores y los alcaldes de fijar sus emolumentos.

Para las entidades estatales gubernamentales como para el señor Procurador General de la Nación, la locución acusada no transgrede las disposiciones constitucionales citadas por el actor, y por el contrario, con el artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2002 se fija el marco de acción dentro del cual deben hacer uso de sus competencias las autoridades de las entidades territoriales, dado que la propia Carta Política atribuye al legislativo y al Gobierno Nacional la competencia para fijar el régimen salarial de los servidores públicos.

En estas condiciones, corresponde a la Corte determinar si al consagrarse en la norma demandada que el régimen salarial del personal administrativo de los establecimientos educativos estatales, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, será el dispuesto por las normas nacionales, se impide a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Municipales, a los Gobernadores y Alcaldes, tal como lo sostiene el demandante, hacer uso de las facultades reconocidas por la Carta Política en lo que concierne a la determinación de las escalas salariales y emolumentos de los empleos de las entidades

territoriales y por lo mismo, se afecta su autonomía.

Para ese fin, se analizará el diseño constitucional del régimen salarial de los servidores públicos y dentro de esa categoría el del personal administrativo de los establecimientos educativos departamentales y municipales.

4. Régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales

La Corte Constitucional, se ha ocupado en varias oportunidades de fijar el correcto entendimiento que debe darse a los preceptos que sustentan el diseño que el Constituyente dio al régimen salarial de los empleados públicos.

Se ha explicado⁵ que la expedición de dicho régimen, es competencia concurrente o compartida del Presidente de la República, quien lo fija de acuerdo con los objetivos y criterios señalados por el Congreso mediante leyes marco o cuadro, según lo dispone el literal e) del artículo 19 Superior, el cual establece que:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“19. Dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

‘e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.” (Resaltado fuera de texto).

Nótese que la función del Congreso se debe limitar a establecer un marco general, unos lineamientos que le circunscriban al Gobierno Nacional la forma como éste ha de desarrollar su actividad reguladora para los asuntos específicamente señalados por la propia Constitución. Así, las leyes marco o cuadro son empleadas por el Constituyente y el legislador con el fin de distribuir las competencias sobre determinadas materias para otorgar mayor solidez, legitimidad y planificación en las políticas sobre presupuesto, gasto público y distribución racional de la función pública.

El Congreso, en cumplimiento de ese mandato constitucional expidió la Ley 4ª de 1992, en la que estableció respecto de los empleados públicos de las entidades territoriales, que sería el

Gobierno Nacional el encargado de señalar “el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional” (Parágrafo del artículo 4 ídem).

Esta norma fue declarada exequible de manera condicionada⁶ por la Corte Constitucional, al considerar que esa atribución se ajustaba a los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público y no desconocía la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de las entidades territoriales para fijar, de una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (Arts. 300-7 y 313-6 C.P.) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (Arts. 305-7 y 315-7 C.P.). También se consideró que dicho precepto legal tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución.

Sobre este último aspecto, esta Corporación ha señalado que esa autonomía no puede ser absoluta, por cuanto por mandato del propio texto constitucional está circunscrita a los límites que para el efecto fije la Constitución y la ley, en este sentido la Corte ha afirmado: i) que los distintos órganos del poder público mantienen su poder vinculante en todo el territorio y ii) que corresponde al Congreso de la República, dentro del marco de autonomía que la Constitución le reconoce a los entes territoriales, diseñar o delinear “el mapa competencial del poder público a nivel territorial” que permita el desarrollo de la capacidad de gestión de estos entes.⁷

La regla jurisprudencial que surge de la labor hermenéutica de la Corte en esta materia, se orienta a establecer que “la competencia para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, requiere una interpretación sistemática y coherente de sus mandatos, a efectos de hacer compatible la autonomía que se reconoce a los entes territoriales, en especial, el que hace referencia a la facultad de gobernarse por autoridades propias (Art. 287-1 C.P.), con el esquema del Estado colombiano definido como una República unitaria, para lograr que las atribuciones de los distintos órganos a nivel central y territorial no resulte anulada. En otros términos, que la forma como llegue a ejercer uno cualesquiera de estos órganos su función, no niegue o invalide la de los otros.”⁸

Esto significa, que las funciones citadas de las corporaciones administrativas de elección popular y de los jefes máximos de la administración seccional y local se encuentran circunscritas no sólo por la ley marco o cuadro que sobre la materia expida el Congreso de la República, sino por las normas que, dentro de su competencia, dicte el Gobierno Nacional para el desarrollo de la mencionada ley.

No obstante, la competencia del Congreso y la correlativa del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o impedir el ejercicio de las facultades específicas que la Constitución ha concedido a las autoridades territoriales, puesto que en ese evento sí se vulneraría el texto constitucional.

5. Constitucionalidad de la norma parcialmente demandada

Cuando ante la Corte se demandan disposiciones de un decreto expedido con fundamento en facultades extraordinarias, es deber de la corporación determinar, en primer lugar, la competencia del Presidente de la República para expedirlas, es decir, si existía o no una ley que lo habilitara para ejercer temporalmente funciones del legislador ordinario. Igualmente, deberá analizar si los asuntos que se le autoriza regular no son de aquellos que la Constitución prohíbe y si se cumplieron los límites tanto temporales como materiales a los que debía sujetarse el Presidente en el ejercicio de las atribuciones conferidas.⁹

Este control sobre las facultades extraordinarias que permitieron la expedición del Estatuto de Profesionalización Docente, fue efectuado por esta Corporación mediante la Sentencia C-617 de 2002¹⁰, en la que, entre otras decisiones, se declaró la exequibilidad del numeral segundo del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, por medio del cual se autorizó al Presidente de la República “para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.”

Así, el Decreto-ley 1278 de 2002 tiene plena vigencia y ello permite analizar la constitucionalidad de la expresión demandada, contenida en su artículo 67.

Este precepto, en lo que interesa al proceso, establece que el régimen salarial del personal administrativo de los establecimientos educativos estatales¹¹, con cargo a los recursos del

Sistema General de Participaciones, será el dispuesto por las normas nacionales.

Quiere decir lo anterior, que el régimen salarial de dichos empleados públicos, dentro del cual se incluyen por ejemplo los factores de la remuneración, está consagrado en las normas que por mandato constitucional expidan el Congreso y el Gobierno Nacional, que como se indicó, ostentan una competencia compartida en esta materia.

Para la Corte, el reproche de constitucionalidad que esgrime el actor, parte de una interpretación aislada de las normas superiores que atribuyen a las autoridades seccionales y locales la función de determinar las escalas de remuneración y fijar los emolumentos de los empleos de las entidades territoriales respectivas, así como del alcance de la autonomía que en desarrollo de la descentralización territorial reconoce el ordenamiento constitucional.

En efecto, la Sala encuentra que con la aplicación de la disposición demandada no se cercenan ni se hacen inocuas las funciones asignadas por la Carta a las Asambleas Departamentales, los Concejos, los Gobernadores y los Alcaldes en los artículos 300-7, 305-7, 313-6, 315-7, los que para su correcto entendimiento deben interpretarse sistemáticamente con lo dispuesto en el literal e) numeral 19 del artículo 150 y el artículo 287 del texto fundamental.

Así lo ha sentado la jurisprudencia constitucional al precisar que estos preceptos “no admiten interpretaciones que hagan viable sostener, por ejemplo, que en tratándose del régimen salarial de empleados de los entes territoriales, la intervención del Gobierno Nacional no se requiere, por cuanto es al Congreso a quien le compete, junto con los órganos de cada ente territorial determinar éste.”¹²

Conforme se indicó en la citada sentencia, esta Corporación disiente de dicha posición, “por cuanto no se ajusta a la naturaleza misma de la organización estatal diseñada por el Constituyente en esta materia. La concurrencia de competencias entre Congreso y Gobierno para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos, incluidos los del nivel territorial, no se puede negar bajo el argumento que son las autoridades territoriales las que deben asumir el papel del Gobierno Nacional, en aplicación de los principios de descentralización y autonomía de que trata la Constitución.”¹³

Adviértase además que con las normas nacionales a las que se refiere la disposición

parcialmente demandada, 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 empleos. Esto en la medida en que esos dos aspectos, si bien tienen relación con el tema salarial no hacen parte de la generalidad propia del “régimen”.¹⁴

En este contexto el alcance de las funciones atribuidas por la Carta Política, a las Asambleas Departamentales por ejemplo, se mantienen intactas, por cuanto la expedición de las ordenanzas mediante las cuales se determinan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo en el departamento, si bien deberá someterse al régimen salarial dispuesto en las normas nacionales, no por ello se anula. De la misma manera, deberán cumplir los Concejos Municipales con la competencia atribuida en el numeral 6 del artículo 313 Superior.

Así mismo, el ámbito de la competencia de los Gobernadores y Alcaldes a quienes el Constituyente asignó la función de fijar los emolumentos de los empleos, en el departamento, municipio o distrito respectivamente, es el consagrado en los artículos 305-7 y 315-7 del texto constitucional, de manera tal que el ejercicio de esas atribuciones deberá estar enmarcado en las normas nacionales sobre régimen salarial y en las ordenanzas y acuerdos que sobre el particular expidan las respectivas corporaciones de elección popular.

Lo anterior, por cuanto la determinación de las escalas de remuneración y los emolumentos de los empleos del orden territorial, no configuran per se el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial y por ende del personal administrativo de los establecimientos educativos departamentales y municipales. Por esta razón, resulta equivocado sostener que las autoridades territoriales establecen dicho régimen.

De esta manera, el régimen salarial del personal administrativo de los establecimientos educativos departamentales y municipales, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, es el consagrado por las normas que ha expedido o en el futuro expida el Congreso y el Gobierno Nacional. No obstante, este marco normativo, no implica que las corporaciones administrativas de elección popular y los Gobernadores y Alcaldes queden limitados para el ejercicio de las funciones que por mandato constitucional deben cumplir en el tema salarial, dentro de los límites que el texto fundamental y la ley imponen.

En conclusión, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “salarial” contenida en el

inciso segundo del artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2002, por cuanto no sólo es compatible con el principio de autonomía de las entidades territoriales sino porque en manera alguna restringe el cumplimiento de las funciones de las autoridades territoriales en materia de emolumentos y escalas salariales.

VII. DECISION

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

Declarar EXEQUIBLE la expresión “salarial” contenida en el artículo 67 del Decreto-ley 1278 de 2002, por el cargo analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-623/03

Aclaro mi voto en relación con la Sentencia C-623 de JULIO 29 de 2003, por cuanto en las Sentencias C-617 y C-618 de 2002 manifesté que, a mi juicio la Ley 715 de 2002 es inexecutable en su integridad, razón por la cual salvé entonces el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

1 Folio 33.

2 Folio 44.

3 Folio 53.

4 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 Corte Constitucional. Sentencias C-054 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz y C-510 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

6 Mediante la Sentencia C-315 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz declaró 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.” (Resaltado fuera de texto)

7 Sentencia C-510 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 Idem.

9 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1316 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

10 Magistrados Ponentes: Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

11 Según lo señalado en el inciso 4º del artículo 9 de la Ley 715 de 2001 “Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales.”

12 Sentencia C-510 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

13 Idem.

14 Según el diccionario de la real academia española, vigésima segunda edición, régimen significa “Conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad.”