C-710-99

Sentencia C-710/99

LEY MARCO-Ambito de la función administrativa a cargo del Presidente

Las materias objeto de regulación por el mecanismo constitucional de las leyes marco -particularmente aquellas previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política- no pueden ser tratadas de manera exclusiva por el Gobierno o por el Congreso, de modo tal que se concentre la función en una de las ramas del poder público con exclusión de la otra, sino que respecto de ellas la Constitución impone una actividad estatal que se desenvuelve en dos fases bien diferenciadas orgánica y materialmente: la legislativa, propia e intransferible del Congreso, que implica la fijación de reglas generales, pautas, objetivos y criterios; y la ejecutiva, a cargo del Presidente de la República, que comporta la realización de los cometidos establecidos por el legislador, y la concreción, mediante decretos de índole administrativa, de las directrices trazadas en la ley cuadro. Si bien no carece el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente cuando el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley, existe una zona administrativa que la propia Carta ha dejado para la actuación del Presidente de la República, en la cual no puede entrar el Congreso sin grave riesgo de invadir órbitas que le son ajenas y, por tanto, de afectar la constitucionalidad de las disposiciones legales mediante las cuales se sustituye al Gobierno.

SALARIO-Aumento/GOBIERNO-Autonomía administrativa en materia salarial

Que se estipule en la ley marco, a manera de directriz y regla vinculante, que, como mínimo, cada año se producirá al menos un aumento general de salarios para los empleados en mención, es algo que encaja perfectamente dentro del cometido y papel atribuidos por la Constitución y la jurisprudencia al Congreso Nacional en estas materias. Es decir, el Congreso no vulnera la aludida distribución de competencias, sino que, por el contrario, responde a ella cabalmente, cuando señala un tiempo máximo de vigencia de cada régimen salarial, que debe ir en aumento, al menos año por año, con el fin de resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria. En la disposición examinada se aprecia una ostensible violación de la Carta Política, en cuanto se delimita la

acción gubernamental, forzando que tenga lugar apenas dentro de los diez primeros días del año, llevando a que, transcurridos ellos, pierda el Gobierno competencia, en lo que resta del año, para desarrollar la ley marco decretando incrementos que en cualquier tiempo pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversos factores. La Corte declarará inexequibles las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada año para dictar los decretos de aumento salarial. Este, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse al menos cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1, literales a), b) y d), de la Ley 4 de 1992, y, según resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, según las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional.

SALARIO-Aumento retroactivo

En el entendido de que se retira del ordenamiento jurídico por haber invadido el Congreso la órbita administrativa del Gobierno, mas no porque tal disposición sea materialmente contraria a la Constitución Política. Así, en cuanto a los aumentos ordinarios, que se decretan al comienzo de cada año, deben ser retroactivos al 1 de enero correspondiente, si bien en cuanto a incrementos salariales extraordinarios, será el Presidente de la República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operará la retroactividad.

Referencia: Expediente D-2341

Acción pública de inconstitucionalidad ejercida por el ciudadano Pedro Augusto Escobar Trujillo contra el artículo 4 de la Ley 4 de 1992

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y habiendo cumplido los requisitos y trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. TEXTO

La disposición objeto de proceso, en cuyo texto se subrayan las expresiones demandadas, dice:

“LEY 04

(mayo 18)

mediante 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:

TITULO I

Régimen salarial y prestacional de los Empleados Públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

(…)

Artículo 4: Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2° el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1° literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Los aumentos que decrete el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

(…)"

II. LA DEMANDA

El demandante acusa únicamente las expresiones que aparecen subrayadas, y se abstiene de transcribir el parágrafo de la norma objeto de proceso, por considerarla no relacionada con los cargos que formula.

Principia el actor por aclarar que su demanda recae sobre las expresiones transcritas, pero en el entendido de que la inconstitucionalidad sólo se predicaría en cuanto a ese segmento normativo se le pretenda dar alcance restrictivo pleno de la atribución gubernamental a que el resto del artículo se contrae.

Solicita entonces a la Corte, en caso de concluir ésta que la norma en sí misma no es inconstitucional, declarar que su conformidad con la preceptiva superior depende de que se la interprete y aplique en el sentido de que ella no inhibe de manera total y absoluta la facultad del Presidente de la República para dictar los decretos sobre sistema salarial de los empleados enumerados en el artículo 1, literales a), b) y d) de la misma Ley, para un determinado año fiscal, los cuales podrían, en consecuencia, expedirse válidamente en cualquier tiempo durante el mismo año y más aún durante el año anterior al de su vigencia y no necesariamente en los primeros días de ese año (interpretación constructiva de la Ley).

Según piensa el demandante, el fragmento que acusa, en cuanto se le dé una lectura que implique un alcance restrictivo absoluto, contradice claramente el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), de la Constitución Política.

Expone así el impugnante el concepto de la violación:

"Lo que caracteriza fundamentalmente la ley marco, es que los temas o materias sobre los cuales ella versa se consideraban tradicionalmente como propios de la competencia del

órgano legislativo ordinario, entre nosotros el Congreso, por ser generales y abstractas, pero que en razón de la dinámica que han alcanzado las relaciones sociales (nacionales o internacionales) en esas cuestiones, se impone la necesidad de dictar esas regulaciones con agilidad, de modo que atiendan a las cambiantes circunstancias de cada momento. Se ha considerado entonces conveniente desplazar la competencia para emitirlas, del Congreso al Ejecutivo, si bien éste no puede obrar a su entero talante, con solo sujeción a la Constitución (como en el caso de los llamados 'reglamentos constitucionales o autónomos') sino con subordinación a las leyes del Congreso más amplias y que le marquen meros objetivos y criterios, vale decir, que se limitan a diseñar una política legislativa para que el gobierno se encargue de irla desarrollando en el tiempo. Hay, pues, en tratándose de las leyes marco, una facultad o función de complementación de la ley por el Ejecutivo, pero que no se confunde con la potestad reglamentaria ordinaria que por naturaleza corresponde al mencionado órgano o rama del poder con respecto a las leyes, según lo tiene bien asentado nuestro derecho público desde antiguo.

Esta última, en efecto, tiene por finalidad, como bien se sabe, facilitar la ejecución de la ley en cuanto a ella no suele descender a todos los detalles necesarios para garantizar su eficaz aplicación por los destinatarios de la norma y así el Ejecutivo, en ejercicio de una función que le es consustancial, la de velar por el estricto cumplimiento de las leyes, entra a reglamentar lo pertinente. Pero el ejercicio de esta potestad no es imprescindible en todo caso para la efectividad de la ley, pues en tratándose de una ley ordinaria el legislador no tiene limitaciones en la expresión de su voluntad, pudiéndose dar en el hecho la hipótesis de que el texto de una ley sea autosuficiente, esto es, que contenga en sí misma todos los elementos normativos que permitan su aplicación inmediata sin que haya menester esperar una reglamentación que resultaría simplemente repetitiva y superflua. Significa lo anterior que el ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria es contingente, puede ser indispensable o no y no es correcto, por ende, sostener, como lo hacen algunos, que toda ley debe ser reglamentada y que ninguna es aplicable mientras su reglamentación no se haya producido, pues eso depende de las circunstancias específicas de cada norma. No existe desde esta perspectiva una competencia reglamentaria automática y omnipresente para el Ejecutivo.

En cambio, en lo tocante a las leyes marco sí es inexcusable la intervención del Ejecutivo para que la ley del Congreso pueda aplicarse. Hay una como competencia parcelada o

compartida entre esas dos ramas del poder, de origen constitucional para ambas, sin que quepa jurídicamente la posibilidad de interferencia de una sobre otra. La legislativa, por medio de una ley que lo es formal y materialmente, brinda apenas objetivos y criterios generales; la Ejecutiva, por medio de decretos, expide las correspondientes normaciones más concretas y detalladas, conservando, claro está, la posibilidad de modificarlas en cualquier momento conforme las conveniencias generales lo exijan, lo cual es realmente de la esencia del complejo acto involucrado en el concepto de ley marco. Porque no se olvide que la introducción de éste en nuestra sistemática jurídica obedeció a la idea de que la regulación de determinados asuntos imponía en el mundo moderno rapidez y agilidad para acomodarlos a la coyuntura actual, rasgo incompatible con la rigidez de trámites de la ley formal.

Al analizar las prescripciones constitucionales se observa con facilidad que para el ejercicio de la facultad de que se viene tratando, cuya fuente, ya se anotó, es la propia Constitución, ésta no señala plazos ni dispone limitaciones temporales. Las únicas condiciones son las relacionadas con la orden perentoria al gobierno de sujetar sus reglamentos a los objetivos y criterios trazados por el Congreso en la ley cuadro. Pero en la Constitución vigente, sola fuente de esa facultad originaria del gobierno y por ende la norma que exclusivamente podría fijar términos como el acá criticado, no se atraviesa semejante obstáculo a la acción gubernamental.

En consonancia con lo expuesto, se aprecia claramente que cuando el artículo 4 de la Ley 4 de 1992 confina dentro de un horizonte temporal de los diez primeros días del año la facultad presidencial de modificar el régimen salarial de algunos servidores públicos (los mencionados en los literales a), b) y d) del artículo 1 de la misma ley) aumentando sus remuneraciones, está excediendo los lineamientos propios de una ley marco y estableciendo indebida restricción a la función fundamental de desenvolverla, según la orientación constitucional en vigor, al menos en cuanto se entienda que vencido dicho plazo el gobierno pierde la competencia al efecto durante el resto del año. Ello acarrearía consecuencias absurdas, como la de que si en los decretos dictados a comienzo de enero se incurre en errores o vacíos que sólo se advierten después de expirada la década, no es posible enmendarlos sino que hay que dejarlos intactos hasta que supuestamente se recobre la competencia en los diez primeros días del año siguiente. La fijación de ese límite temporal no puede desconocerse, desde ningún punto de vista, como objetivo o criterio, que es a lo que se debe

contraer el contenido de la ley marco, según lo enuncia el numeral 19 del artículo 150 constitucional, pues por definición no lo es y, como el propio artículo 4 de la Ley 4 de 1992 lo reconoce, tales objetivos son los plasmados en el artículo 2 idem.

Una cosa es que por razones de organización y método fiscales convenga dictar los decretos al principio del año y que así se ordene por vía de estipulación general y otra bien distinta que se aduzca la privación tajante de la competencia pasado ese lapso, como se mantiene para algunos exégetas con una lectura miopemente ceñida al texto literal, sin reparar en su verdadero alcance dentro del contexto normativo colombiano".

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS

El ciudadano MANUEL AVILA OLARTE, quien interviene en el proceso como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare exequible la disposición impugnada, en relación con el cargo formulado.

Expone así su criterio:

"-VIGENCIA DEL REAJUSTE

En la medida en que la vigencia del reajuste salarial es anual, se justifica que el mismo sea realizado a la mayor prontitud posible, en relación con el inicio del año calendario.

De otra parte, en la medida en que las modificaciones al régimen salarial de los servidores públicos a los que se refiere el artículo 4º de la Ley 4 de 1992, tienen efectos fiscales a partir del 1º de enero del respectivo año, resulta lógico que tales modificaciones se realicen con la mayor cercanía posible a la fecha mencionada.

-DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Toda vez que las modificaciones al régimen salarial van a afectar al conjunto de los servidores públicos a que se refiere el artículo 4º de la Ley 4 de 1992, tales reajustes deben realizarse en condiciones de igualdad desde el punto de vista temporal, lo que se garantiza si los mismos se realizan por la misma época.

En efecto, no tendría justificación, desde esta óptica, que los mencionados reajustes se

realizaran en épocas distintas del año, dependiendo del órgano estatal respectivo, del nivel o grado correspondiente.

Por otra parte, en la medida en que la modificación del régimen salarial tiene efectos hasta el 31 de diciembre del año respectivo, los servidores públicos tendrían derecho a que la modificación anotada se realizara en la mayor brevedad posible, con el objeto de planear sus presupuestos, para el respectivo año.

En tal sentido, lo que se garantiza con la disposición demandada es la certeza sobre el monto de la remuneración a que tienen derecho los servidores públicos, casi desde el primer momento en que opera el mencionado reajuste.

No sobra advertir, finalmente, que la limitación establecida por el legislador no comprende la eventual expedición de decretos que se limiten a corregir errores en las cifras que definen los decretos que se deben expedir dentro de los diez días hábiles de cada año, pues estos últimos no modifican, en estricto sentido, el mencionado régimen salarial".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación (E), doctor Eduardo Montealegre Lynett, al rendir el concepto de rigor, pide a la Corte que declare la constitucionalidad de lo demandado, con base en la siguiente argumentación:

"En el caso sub examine, la determinación de un límite temporal para ejercer la competencia para la modificación del régimen salarial y prestacional salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades del Gobierno, no las cercena ni las torna inocuas. El Congreso no sustituye al Gobierno en su tarea de establecer las correspondientes modificaciones que anualmente este realiza en materia salarial. Dentro del límite máximo, el Gobierno ejerce libremente su competencia.

De otra parte, la fijación de un límite máximo temporal, resulta una medida necesaria, razonable y justificada, en tanto propugna porque la función administrativa que está al servicio de los intereses generales, se desarrolle conforme a los principios que le son señalados en el artículo 209 constitucional.

El efectuar los reajustes dentro de los diez primeros días del mes de enero de cada año,

resulta una medida razonable que propugna por una justicia social, que permite que en forma oportuna y eficaz se cumpla con el cometido de mantener el valor intrínseco de los salarios de los trabajadores del sector oficial.

El aparte acusado, igualmente, desarrolla principios constitucionales, en tanto, posibilita que el salario de los empleados del sector oficial recobre su capacidad adquisitiva al comienzo de la anualidad, cuando se fijan nuevas metas de inflación -Ley 31 de 1992, artículo 2- asegurando que los mismos tengan acceso efectivo a los bienes y servicios, finalidad que, entre otras, le señala al Estado el artículo 334 Superior.

Esta razonabilidad se descubre también, al observarse que se coloca a los trabajadores del sector oficial en posición de igualdad con los trabajadores del sector privado, para quienes el Gobierno a más tardar el 30 de diciembre de cada año -Ley 278 artículo 8- debe determinar el salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, cuando definitivamente no se logre hacerlo por consenso".

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

1. Competencia

Puesto que la demanda ha sido instaurada contra una norma perteneciente a una ley de la República, esta Corte es competente para decidir definitivamente acerca de ella, en obedecimiento a lo estatuido por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. El ámbito propio de la función administrativa a cargo del Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco

Esta Corporación ha venido reiterando que las materias objeto de regulación por el mecanismo constitucional de las leyes marco -particularmente aquellas previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política- no pueden ser tratadas de manera exclusiva por el Gobierno o por el Congreso, de modo tal que se concentre la función en una de las ramas del poder público con exclusión de la otra, sino que respecto de ellas la Constitución impone una actividad estatal que se desenvuelve en dos fases bien diferenciadas orgánica y materialmente: la legislativa, propia e intransferible del Congreso, que implica la fijación de reglas generales, pautas, objetivos y criterios; y la ejecutiva, a cargo del Presidente de la

República, que comporta la realización de los cometidos establecidos por el legislador, y la concreción, mediante decretos de índole administrativa, de las directrices trazadas en la ley cuadro.

En dos recientes fallos la Corporación ha insistido en el indicado elemento de diferenciación funcional, al referirse a la fijación de los elementos integrantes de la pensión de jubilación de los congresistas (Sentencia C-608 del 23 de agosto de 1999) y al reivindicar la órbita propia del Congreso en la previsión de las pautas necesarias para establecer el sistema jurídico de financiación de vivienda a largo plazo (Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999).

En cuanto a la tarea del Congreso, la segunda de las citadas providencias recalcó:

"…la estructura misma del sistema de leyes marco exige la existencia de dos momentos en la actuación estatal, nítidamente diferenciados entre sí, que no pueden coincidir en cabeza de la misma autoridad sino que, por el contrario, deben hallarse distribuidos en el Congreso y el Ejecutivo, cuyas decisiones -generales unas, específicas las otras- se complementen entre sí para alcanzar los fines que la Constitución señala".

(…)

"…no se concibe la posibilidad de una delegación legislativa, o la entrega por parte del Congreso de su potestad, propia y natural, de fijar las grandes políticas (…) para ser desarrollada por el Presidente de la República"

En lo relativo a la actuación del Gobierno, con base en la ley marco, el primero de los aludidos fallos sostuvo:

"Lo característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa.

(…)

Así, pues, a diferencia de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo

de las facultades extraordinarias que puede el Congreso conferirle según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, los que dicta como desarrollo de leyes cuadro (art. 150, numeral 19) carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso. Este agota su actividad al fijar las pautas y directrices en cuya virtud se oriente la tarea estatal de regulación en los asuntos previstos por la norma, y deja paso a la gestión administrativa del Gobierno (art. 189-25 C.P.), que resulta ser mucho más amplia que la potestad reglamentaria referente al común de las leyes (art. 189-11 C.P.), aunque delimitada por los criterios consagrados en las disposiciones básicas dictadas por el legislador.

Si esto es así, los decretos que el Gobierno expide en desarrollo de leyes marco no son demandables ante esta Corte (artículo 241 C.P.). Se trata de actos sometidos al control de constitucionalidad del Consejo de Estado (art. 237-2 C.P.).

Ahora bien, la existencia de áreas de regulación nítidamente demarcadas por el propio Constituyente implica que ni el Presidente puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituir a aquél en la fijación de elementos concretos en la materia sobre la cual recaen las pautas generales que debe trazar.

De allí que resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, desplazando al Ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan".

Ya este aspecto había sido considerado por la Corte en la Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998, que declaró inexequibles las reglas de un proyecto de ley objetado por el Ejecutivo, precisamente porque avanzaba tanto en la definición de elementos salariales específicos que anulaba por completo la atribución presidencial:

"Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél".

En dicho fallo la Corte dictaminó:

"Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco.

Así, cuando en materia salarial se establecen, como ocurre en el presente caso, los grados correspondientes a determinados empleos, enunciados al detalle, señalando inclusive los niveles salariales correspondientes, la norma legal es, por definición, específica, y cubre la totalidad del campo de regulación, haciendo necesario que tales grados y niveles salariales únicamente puedan ser modificados por otra norma legal, de donde se infiere que el margen de maniobra del Gobierno es nulo, ya que, si entra a hacer adaptaciones, modifica en realidad lo dispuesto por el legislador, cuando lo que busca el régimen constitucional concebido para el efecto es la existencia de un espacio de actividad administrativa suficientemente amplio como para estipular niveles y grados diversos y cambiantes dentro de pautas generales ya consagradas en la ley".

Para la Corte, si bien no carece el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente cuando el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley, existe una zona administrativa que la propia Carta ha dejado para la actuación del Presidente de la República, en la cual no puede entrar el Congreso sin grave riesgo de invadir órbitas que le son ajenas y, por tanto, de afectar la constitucionalidad de las disposiciones legales mediante las cuales se sustituye al Gobierno.

La norma demandada hace parte del conjunto normativo que establece el marco al que se refiere el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, esto es, el relativo a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Entre las pautas trazadas por el Congreso en la Ley 4 de 1992 está la referente al período dentro del cual el Ejecutivo habrá de modificar el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1, literales a), b) y d) Ibídem (los de la Rama Ejecutiva, cualquiera que sea su sector; los del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral, la Contraloría General de la República y los Miembros de la Fuerza Pública), aumentando sus remuneraciones.

A juicio de la Corte, que se estipule en la ley marco, a manera de directriz y regla vinculante, que, como mínimo, cada año se producirá al menos un aumento general de salarios para los empleados en mención, es algo que encaja perfectamente dentro del cometido y papel atribuidos por la Constitución y la jurisprudencia al Congreso Nacional en estas materias. Es decir, el Congreso no vulnera la aludida distribución de competencias, sino que, por el contrario, responde a ella cabalmente, cuando señala un tiempo máximo de vigencia de cada régimen salarial, que debe ir en aumento, al menos año por año, con el fin de resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria.

Pero, en cambio, cuando la norma legal escapa a su naturaleza propia -la de orientación general- y constriñe la autonomía administrativa del Gobierno, obligándolo a efectuar los aumentos únicamente dentro de los primeros diez días de enero, e impidiéndole establecer nuevas modificaciones del sistema salarial en épocas diferentes, como podría ocurrir que las

necesidades y conveniencias lo hicieran aconsejable, el Congreso invade el campo específico de acción encomendado por la Constitución de manera exclusiva al Presidente de la República y, por tanto, viola el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución, y se inmiscuye, por medio de ley, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (art. 136, numeral 2, C.P.).

En tal sentido, la disposición, que quita al Gobierno toda posibilidad de regular la materia en concreto según las variables económicas y las condiciones sociales, se presenta como limitante inflexible y absoluta que, por serlo, resulta inconstitucional.

En efecto, lo que buscó el Constituyente al someter la materia salarial en el sector público al sistema de leyes cuadro fue precisamente combinar la fijación de unas políticas básicas por parte del Congreso con la indispensable flexibilidad para el Ejecutivo en el manejo concreto y en la toma de decisiones específicas dentro de la oportunidad y con las características que el momento exija, sin exceder los límites que la ley le haya señalado.

Se observa sin dificultad que tal objetivo se distorsiona en alto grado y llega inclusive a frustrarse totalmente cuando, so pretexto de estipular las directrices fundamentales para el ejercicio de la función administrativa, el Congreso restringe al máximo el campo del Gobierno en la selección concreta del momento en el cual, además del incremento anual de salarios, estime necesario, urgente o aconsejable efectuar otros, según las coyunturas y las circunstancias económicas y laborales del país.

En la disposición examinada se aprecia una ostensible violación de la Carta Política, en cuanto se delimita la acción gubernamental, forzando que tenga lugar apenas dentro de los diez primeros días del año, llevando a que, transcurridos ellos, pierda el Gobierno competencia, en lo que resta del año, para desarrollar la ley marco decretando incrementos que en cualquier tiempo pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversos factores.

Como dice el actor, el criterio restrictivo acogido en la norma podría acarrear consecuencias absurdas, contrarias al sentido y al fundamento constitucional de las leyes marco, como sería la de prohibir que se corrigieran vicios o errores detectados en los decretos dictados a

principios de año, a la espera de que se recuperara la competencia presidencial para el efecto en los primeros diez días del año siguiente.

La Corte, en este entendido, declarará inexequibles las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada año para dictar los decretos de aumento salarial. Este, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse al menos cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1, literales a), b) y d), de la Ley 4 de 1992, y, según resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, según las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional.

3. Unidad normativa

En cuanto, excepción hecha del parágrafo, los demás segmentos del artículo parcialmente acusado guardan relación directa y evidente con los vocablos que habrán de ser declarados inexequibles, la Corte integrará la unidad normativa (art. 6 del Decreto 2067 de 1991) y, por tanto, el presente fallo recaerá sobre la totalidad del precepto demandado, salvo su parágrafo.

En el primer inciso, se ajusta a la Constitución la proposición jurídica a cuyo tenor, con base en los criterios de la ley marco, el Gobierno Nacional modificará cada año el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1, literales a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Tal mandato corresponde a una pauta legislativa de aquellas previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución y desarrolla, además, el mandato superior de reconocer a los trabajadores el derecho inalienable a una remuneración vital y móvil que debe ser reajustada periódicamente.

El segundo inciso, según el cual el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados, tiene íntima relación con lo dispuesto en el primero, y corresponde a una directriz, que simultáneamente es autorización para el Ejecutivo, con miras a mantener la adecuada remuneración de los empleados,

actualizando rubros que inciden en ella y cuya determinación es de competencia del Gobierno, como lo señaló con claridad esta Corte en la Sentencia C-608 del 23 de agosto de 1999.

De acuerdo con el inciso final del artículo, los aumentos que decrete el Gobierno Nacional producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

Aunque lo lógico es que el efecto retroactivo del aumento se produzca tal como lo prevé la norma en cuanto a los decretos que se expiden en el mes de enero, para que el incremento salarial abarque el año completo -y así debe seguir ocurriendo, con el objeto de que el ingreso real de los trabajadores no se deteriore-, cuando se trata de aumentos posteriores adicionales, que pueden ser decretados en cualquier tiempo dentro del año -como resulta de esta Sentencia-, debe ser el Ejecutivo, sin la restricción plasmada en la norma legal, el que indique la fecha a partir de la cual operará, con carácter retroactivo, el respectivo aumento. Es esa una decisión administrativa que la ley marco no puede forzar, según el principio constitucional de distribución de competencias entre el Congreso y el Gobierno. Bien puede el Ejecutivo, en cuanto a esos aumentos posteriores dentro del año, si cree oportuno decretarlos, señalar que rigen desde el 1 de enero o desde otra fecha, y la norma del Congreso, que debe ser amplia y general, no tiene competencia para hacer inflexible la regla que en esos casos habrá de aplicarse.

La Corte declarará la inexequibilidad del inciso final del artículo 4 demandado, aunque en el entendido de que se retira del ordenamiento jurídico por haber invadido el Congreso la órbita administrativa del Gobierno, mas no porque tal disposición sea materialmente contraria a la Constitución Política. Así, en cuanto a los aumentos ordinarios, que se decretan al comienzo de cada año, deben ser retroactivos al 1 de enero correspondiente, si bien en cuanto a incrementos salariales extraordinarios, será el Presidente de la República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operará la retroactividad.

Lo dicho en la parte motiva de esta Sentencia está vinculado de manera inseparable con la parte resolutiva y es, por tanto, obligatorio.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos y dentro de los condicionamientos previstos en esta Sentencia, declárase EXEQUIBLE el artículo 4 de la Ley 4 de 1992, con excepción de su Parágrafo, que no es objeto de decisión en este proceso, y de las expresiones “dentro de los primeros diez días del mes de enero”, integrantes de su primer inciso, y del inciso tercero, en su totalidad, que se declaran INEXEQUIBLES.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-710/99

SALARIO-Plazo para aumento (Salvamento de voto)

La norma debió mantenerse dentro del ordenamiento. El plazo otorgado por la disposición acusada responde a un criterio establecido por el legislador que además de no invadir la competencia del Gobierno para regular otros aspectos del régimen salarial, pretende, dada la incidencia de este punto en la macroeconomía, armonizar la política salarial del gobierno con otras variables. Es absolutamente comprensible que el legislador -con el fin de desarrollar otro criterio contenido en el literal h) del artículo 2 de la misma ley 4a. de 1992, que determina que la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos debe sujetarse 'al marco general de la política macroeconómica y fiscal' – establezca también como criterio que los aumentos salariales deben efectuarse dentro de los primeros diez días del año. Este plazo – que como todo término puede ser cuestionado acerca de si debería ser más corto o más largo, inquietud que nunca podrá ser dilucidada enteramente, dado que a todo plazo le es inherente una cierta porción de voluntad- parece prudencial, puesto que para el diez de enero de cada año ya debe conocer el gobierno la meta de inflación fijada por el Banco de la República, ya habrá determinado el nuevo nivel del salario mínimo y ya debe haber culminado las conversaciones con los representantes gremiales de los trabajadores, elementos éstos con los que puede entrar, entonces, a reajustar las asignaciones salariales de los servidores públicos.

Referencia: Expediente D-2341

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 4 de 1992, "mediante 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 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"

Actor: Pedro Augusto Escobar Trujillo.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Con todo respeto me aparto de la sentencia dictada por la Corte. Las razones de mi discrepancia se relacionan a continuación:

La mayoría sostiene que la norma acusada constriñe la autonomía administrativa del Gobierno al establecer que éste únicamente podrá efectuar los aumentos salariales de los servidores públicos dentro de los diez primeros días del mes de enero de cada año, pues le impide establecer nuevas modificaciones en épocas diferentes. Lo anterior, constituye para la mayoría una invasión por parte del Congreso en el campo de acción otorgado por la Constitución al Gobierno para regular la materia en concreto según las variables económicas y las condiciones sociales.

Considero que contrario a lo establecido por la mayoría, la norma debió mantenerse dentro del ordenamiento. El plazo otorgado por la disposición acusada responde a un criterio establecido por el legislador que además de no invadir la competencia del Gobierno para regular otros aspectos del régimen salarial, pretende, dada la incidencia de este punto en la macroeconomía, armonizar la política salarial del gobierno con otras variables. Así lo señalé en la ponencia, inicialmente presentada a la Sala Plena y que no fue aceptada por ella, de la cual transcribo literalmente algunos apartes:

"La conclusión acerca de la exequibilidad del texto acusado se fundamenta precisamente en la determinación acerca de cuál es la actividad reglamentadora del gobierno en materia del régimen laboral de los servidores públicos, que es objeto de la fijación del plazo acusado. Como se señaló, el término de los diez días que impone el Congreso hace referencia exclusiva al aumento de los salarios de los servidores públicos. Pues bien, la Corte estima que, en atención a las importantísimas consecuencias macroeconómicas que tiene la determinación del monto de la remuneración de los empleados del Estado, el plazo de los primeros diez días del mes de enero de cada año para determinar el alza de los salarios constituye un criterio – una regla, un principio -fijado por el Legislador, con el objetivo de lograr que la política salarial del Estado se armonice con las otras variables macroeconómicas, en los términos del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, que deja intacta la competencia gubernamental para regular otros aspectos del régimen salarial.

"En efecto, el señalamiento del término de los 10 días no implica una afectación del poder

que se le otorga al Gobierno para ‘e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública [y para] f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.’ La norma demandada deja incólume la esencia de esa atribución, si bien exige que ella sea utilizada dentro de los primeros días del año, en lo referente al reajuste de los salarios.

“Como es sabido, el nivel de los salarios tiene implicaciones decisivas para la determinación de los ingresos y egresos del Estado, y señala cuál porcentaje de los egresos debe ser dedicado a gastos de funcionamiento y cuál puede ser dirigido hacia la inversión. En el presupuesto general de la nación, que rige para un período de un año, se hace un cálculo acerca del costo que generarán la asignaciones salariales. Ese cálculo se confirma o se desestima con los aumentos salariales que realice el Gobierno. Dado que el presupuesto entra en vigor a partir del 1° de enero de cada año, lo que indica que los cálculos tienen consecuencias prácticas desde el principio del año, es necesario, para lograr un buen orden de las finanzas públicas, conocer lo más pronto posible cuál será el porcentaje real del aumento de los salarios, con el objeto de poder determinar si se requiere hacer ajustes al presupuesto.

Por eso, es absolutamente comprensible que el legislador -con el fin de desarrollar otro criterio contenido en el literal h) del artículo 2 de la misma ley 4a. de 1992, que determina que la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos debe sujetarse ‘al marco general de la política macroeconómica y fiscal’ – establezca también como criterio que los aumentos salariales deben efectuarse dentro de los primeros diez días del año. Este plazo – que como todo término puede ser cuestionado acerca de si debería ser más corto o más largo, inquietud que nunca podrá ser dilucidada enteramente, dado que a todo plazo le es inherente una cierta porción de voluntad- parece prudencial, puesto que para el diez de enero de cada año ya debe conocer el gobierno la meta de inflación fijada por el Banco de la República, ya habrá determinado el nuevo nivel del salario mínimo y ya debe haber culminado las conversaciones con los representantes gremiales de los trabajadores, elementos éstos con los que puede entrar, entonces, a reajustar las asignaciones salariales de los servidores públicos.

“Finalmente, como lo señalan los intervinientes, es claro que la fijación de un plazo para la determinación de los aumentos salariales le permite a los mismos servidores públicos

presupuestar sus ingresos mensuales y anuales para planificar sus gastos y compromisos.

“Por consiguiente, cabe concluir que, si bien la potestad reglamentaria sobre las leyes marco no debe ser en principio limitada en el tiempo, en el caso concreto del reajuste de los salarios de los servidores públicos existen razones de peso que avalan la adopción del criterio consistente en fijar el plazo de 10 días, que es objeto de este proceso. Estas razones se refieren a la necesidad de hacer concordar la política de salarios con la política macroeconómica y de garantizar los derechos de los trabajadores. Además, el mencionado término no constituye una desnaturalización de la facultad del gobierno de desarrollar las leyes marco”.

Por las anteriores razones la Corte debió declarar la constitucionalidad de la expresión acusada.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado