

## **Sentencia C-1017/03**

### **LEY DE PRESUPUESTO-Inexistencia de cosa juzgada constitucional**

*Si bien no hay cosa juzgada tampoco en este caso, en el cual se juzgará parcialmente la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2003, ello no significa que no existan precedentes que la Corte ha de respetar en aras de la seguridad jurídica, de la confianza legítima y del principio de igualdad que demandan de los jueces consistencia jurisprudencial, salvo razones poderosas para variar o rectificar la doctrina vigente. Por lo tanto, al resolver los problemas jurídicos mencionados la Corte seguirá los precedentes sobre la materia, sin que ello impida tener en cuenta y sopesar las particularidades del presente caso.*

### **PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL-Criterios jurídicos sobre titularidad del derecho a mantener el poder adquisitivo y aplicación del principio de progresividad**

*Los aspectos del precedente sentado en la sentencia C-1064 de 2001 que se siguen son los siguientes: el reconocimiento del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos cobijados por dicha ley; al carácter limitable de tal derecho cuando se esgriman razones de peso para ello de acuerdo con parámetros de progresividad y protegiendo especialmente los salarios bajos; el juicio estricto de constitucionalidad aplicable en la materia dentro del cual las necesidades de la política macroeconómica tienen relevancia e importancia jurídica y se respeta un margen suficiente de apreciación y configuración a las autoridades competentes; la admonición al Congreso y al Ejecutivo en el sentido de que ante la ausencia de parámetros legales específicos para ponderar el derecho mencionado frente a las necesidades macroeconómicas y los requerimientos para preservar la sostenibilidad del gasto social, la Corte aplicará parámetros relevantes disponibles en lugar de diseñar una fórmula de incremento salarial.*

### **DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO-Carácter limitable del derecho**

*En particular con respecto al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario por parte de los servidores públicos cobijados por la ley acusada, la Corte sigue la distinción ya reconocida en relación con la limitación*

*diferenciada a tal derecho según se trate de servidores públicos de bajos salarios, o de salarios medios y altos. Para los servidores públicos con salarios medios o superiores la limitación del derecho puede ser mayor. En el mencionado fallo la Corte precisó que el derecho de los primeros es “intangible” pese a las circunstancias económicas del país, en el sentido de gozar de una protección constitucional reforzada, dejando en claro que la intangibilidad no supone un carácter absoluto, idea contraria al carácter limitable de los derechos.*

**JUICIO ESTRICTO DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad estricta del juicio**

**INTENSIDAD DEL JUICIO DE RAZONABILIDAD A APLICAR-Objetivo de la medida**

*Sólo la búsqueda de un fin de tal magnitud y trascendencia haría razonable limitar el derecho constitucional en las condiciones del caso. La limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario debe justificarse entonces en intereses públicos concretos e imperiosos que han de ser ponderados respecto de la norma acusada en cada caso. Tales intereses tienen que ver aquí, principalmente, con la reducción del déficit fiscal que amenaza gravemente la prosperidad general, la prioridad del gasto social y el principio de solidaridad.*

**INTENSIDAD DEL JUICIO DE RAZONABILIDAD A APLICAR-Legitimidad de la medida**

*“El propio constituyente ordenó al Estado preferir las partidas presupuestales dirigidas al gasto público social, por encima de cualquiera otra, en una situación en la que los recursos con que se cuenta no sean suficientes para cubrirlas todas de manera óptima. Este mandato constitucional claramente se enmarca dentro del contexto de un Estado Social de Derecho, en el que el deber de solidaridad adquiere relevancia en situaciones económicas críticas. En conclusión, el medio empleado en este caso, no es un medio prohibido; es más, se trata del medio contemplado por el propio constituyente.”*

**INTENSIDAD DEL JUICIO DE RAZONABILIDAD A APLICAR-Proporcionalidad entre el medio y el fin buscado por la medida**

*En cuanto a la necesidad del medio escogido en el caso de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario por efecto de la reducción de gastos de personal, la Corte precisó que el juicio de necesidad en materia presupuestal adquiere unas connotaciones especiales puesto que la Corte no puede sustituir a las instancias políticas competentes para fijar las políticas económicas.*

**DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO-Límites/DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO-Importancia del principio de proporcionalidad**

*Las condiciones de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos deben respetar el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho. Sería desproporcionada una limitación que manifiestamente comprometiera el mínimo vital de los asalariados públicos y de sus familias puesto que la función social del salario se vería completamente recortada. Semejante limitación sería desproporcionada por excesiva. Ahora bien, entre menor sea el salario, prima facie, menor es la capacidad para soportar una limitación de dicho derecho. De ahí que la Corte haya señalado que respecto de los salarios bajos el ajuste debe mantener el poder adquisitivo y que respecto de los salarios medios y altos la limitación admisible debe respetar el principio de progresividad de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de la limitación. Esto es especialmente relevante para respetar el núcleo esencial del derecho de quienes devengan salarios medios. Advierte la Corte que el principio de progresividad no tiene un alcance circunscrito al ámbito tributario. En efecto, la progresividad de las cargas que se imponen en relación a la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario se justifica en los principios de solidaridad, y de igualdad sustancial. Según tales principios, quienes más tienen o reciben, tienen mayor capacidad de contribuir, no solo a financiar los gastos del Estado, sino también a soportar en mayor medida limitaciones a sus derechos de contenido socio-económico si ello fuere necesario para mantener o crear las condiciones que permitan que el Estado cumpla sus fines sociales, en especial respecto de los menos favorecidos.*

**DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO-Aplicación del principio de temporalidad**

*La primera condición en que puede limitarse el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos se relaciona con un criterio temporal, a saber, la transitoriedad de la limitación. Una segunda condición tiene que ver con el principio de progresividad de tal manera que los salarios más altos reciban proporcionalmente una limitación mayor y los salarios más bajos sean los menos afectados. Por su parte, el grado constitucionalmente admisible de la limitación tiene que ver con que ésta tienda a disminuir dentro de las vigencias temporales de tal forma que sea claro que la política pública en materia de salarios de los servidores públicos no está orientada a permitir la caída indefinida del salario real, sino por el contrario apunta a crear las condiciones para que éste conserve su poder adquisitivo en forma plena.*

**DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO**-Relación entre el principio de temporalidad y de progresividad

*Año tras año ha venido siendo limitado, lo cual plantea la cuestión de determinar cuáles son los alcances de la condición de temporalidad, anteriormente mencionada, y si el principio de progresividad es suficiente para evitar la afectación del núcleo esencial del derecho. Estas precisiones parten en todo caso de la premisa de que las circunstancias en que se justifica limitar el derecho pueden durar varios años y que su persistencia no depende exclusivamente de la bondad de las políticas públicas que adoptan las autoridades competentes para superarlas o conjurarlas, ya que pueden obedecer a variables económicas y políticas que escapan al control de las autoridades. Esta premisa invita a reconocer un margen suficiente de apreciación y configuración a las autoridades competentes, en especial al Congreso y al Ejecutivo nacional. La limitación al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos debe ser transitoria e incluir medidas para proteger a los servidores públicos de menor ingreso. Sobre las condiciones de dicha limitación en el contexto de graves dificultades financieras y presupuestarias por las que atraviesa un país y que llevan a sus autoridades públicas a adoptar medidas de ahorro fiscal, la Corte ya se ha pronunciado este año en extenso. La Corte reitera lo ya sostenido en la sentencia antes citada en el sentido de que la limitación debe ser transitoria, esto es, estar debidamente delimitada temporalmente y, además, no desconocer el deber estatal de protección especial a los más desfavorecidos.*

**DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO-Evolución anual de los salarios de empleados públicos/DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO-Limitación temporal**

*La política de fijación de los salarios de los servidores públicos cobijados por el presupuesto nacional puede evolucionar anualmente dentro de los objetivos generales de las políticas no solo macroeconómicas sino también sociales y de reforma de la administración pública, los cuales generalmente son consignados en el plan cuatrienal de desarrollo. Las autoridades competentes tienen un margen suficiente para diseñar e implementar dicha política salarial, así como para determinar su importancia dentro de objetivos más amplios. De tal manera que a tales autoridades compete definir el lugar que ha de ocupar la política de fijación de salarios de los servidores públicos, por ejemplo, dentro de un política de reducción del déficit fiscal al igual que su trascendencia para el eficiente funcionamiento de la administración pública y el cumplimiento de las metas de la política social. No obstante, en una democracia, el ejercicio de esa competencia jurídica pasa por la justificación de medidas concretas ante el Congreso de la República cuando se presenta el proyecto de ley anual de presupuesto y, en un plano más general pero en una perspectiva temporal mayor, cuando se debate el proyecto de plan nacional de desarrollo. Esta exigencia obedece al imperativo de promover la deliberación pública sobre la política salarial aplicable a los servidores públicos dentro del marco de la política macroeconómica, por ejemplo, en relación con su importancia relativa dentro de una disminución del gasto público o una racionalización del mismo. Por lo tanto, cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto el gobierno, si se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines que la sustentan, los parámetros que orientarán dicha limitación y la magnitud de la misma. Cobra especial importancia dentro de esta justificación la forma como se inscribe dicha política salarial dentro de los objetivos trazados en el plan de desarrollo puesto que el objetivo de reducir los salarios reales de manera sistemática e indefinida, con el eventual efecto de hacer nugatorio el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de tales servidores, es contrario a la Carta.*

**DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO-Diferencia entre limitación ocasional y limitación frecuente**

*El impacto de la limitación en el segundo caso variará de acuerdo con múltiples factores, pero a primera vista parece más gravosa una limitación que se repite en años consecutivos. Y lo es aún más, una afectación que es cada año mayor, en el sentido de que la diferencia en el porcentaje de ajuste - tomando como referencia la inflación - en el año siguiente es superior a dicha diferencia en el año inmediatamente anterior. Por eso se ha dicho que la medida legislativa que limita el derecho a mantener el valor adquisitivo del salario no puede ser indefinida ni tener el efecto de hacer nugatorio el derecho.*

**DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO**-Inexistencia de argumentos para hacer mayor la limitación salarial es inconstitucional

*La limitación al derecho analizada en el presente proceso, por el solo hecho de estar antecedida por políticas de ajuste salarial restrictivas, tiene una incidencia mayor en el derecho mencionado. A esto se suma, que como se mostrará en el apartado 4.2 de esta sentencia, el gobierno advirtió al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 que el ajuste sería comparativamente más gravoso que el de los años anteriores, sin justificar por qué ello debería ser así. Por lo tanto, en ausencia de razones poderosas en sentido contrario, como se advirtió en la jurisprudencia, la limitación tiene que tender a ser menor año tras año durante la vigencia de la ley del plan del cuatrienio del respectivo gobierno; de lo contrario, la reducción del salario real se convierte en una política pública de carácter inconstitucional por estar encaminada siempre y de manera indefinida a permitir la reducción del valor del salario hasta hacer nugatorio el derecho mencionado.*

**DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO**-Imposibilidad constitucional de que el Estado restrinja los salarios indefinidamente

*La Constitución prohíbe que el fin de la política pública relativa a los salarios públicos sea permitir que estos tiendan ilimitadamente a perder poder adquisitivo. Por el contrario, del artículo 53 y de las normas concordantes con éste se deduce que el derecho constitucional comprende mantener el poder adquisitivo. El que dicho derecho sea limitable no significa que el fin de las políticas públicas pertinentes no deba tender a su plena realización. La cuestión de cuál es el medio más oportuno para alcanzar esta meta es objeto*

*de legítimas controversias y no le corresponde a la Corte decidir cuál de todas las posiciones es más o menos conveniente. Ese debate ha sido confiado por el constituyente a otros foros. Desde esta perspectiva dinámica, las autoridades responsables de diseñar la política macroeconómica disponen de un margen prima facie suficiente para lograr los objetivos que ellas mismas se hayan trazado. Por ejemplo, alcanzar las metas de reducción del déficit fiscal o disminuir la inflación, objetivos respecto de los cuales éstas podrían estimar que es necesario ajustar los salarios de los servidores públicos en escalas medias y altas por debajo de la inflación causada y teniendo como referente la inflación proyectada. Anualmente y al cabo de cada cuatrienio, en el debate público se evaluarán los méritos de las políticas respectivas como corresponde en una democracia.*

### **DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO**-Contexto macroeconómico y jurídico

*Ante el silencio legislativo en materia de la fijación de parámetros normativos claros dentro de los cuales debe moverse el gobierno durante el cuatrienio que abarca la ley del plan, y año por año en la ley de presupuesto para cada vigencia fiscal en relación con el reajuste salarial que luego se fijará mediante decretos que desarrollen la ley marco correspondiente, la Corte ha exhortado repetidamente al Congreso para que regule específicamente la materia, lo cual depende en algunos casos de la iniciativa del gobierno, como sucede con las reformas a la ley marco citada (artículo 154,CP). Ante el continuo silencio del legislador y a la luz del principio de inmunidad de los derechos, se justifica la intervención de la Corte Constitucional. Tal intervención se realiza según las reglas de prudencia judicial, las cuales impiden que la Corte entre a establecer una fórmula para el reajuste salarial de los servidores públicos. Lo que corresponde determinar a la Corte en ejercicio de sus competencias de control constitucional de las leyes acusadas de inconstitucionalidad es señalar los parámetros constitucionales que deben respetarse al momento de limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario para no hacer nugatorio dicho derecho. A la Corte no le compete establecer una fórmula específica de ajuste salarial. Ello corresponde al legislador y el Ejecutivo, según la distribución de competencias entre ambas ramas del poder público. Pero sí compete a la Corte, ante la ausencia de parámetros específicos trazados por el legislador, señalar los extremos constitucionales que han de ser respetados. Así lo hará en el apartado 5 de esta sentencia, aplicando la doctrina anteriormente expuesta, después de*

*señalar los elementos del contexto relevantes y diferentes para la vigencia fiscal de 2003.*

### **NORMA ACUSADA-Contexto socioeconómico**

*Desde el año 1999, los decretos que ajustaron las asignaciones básicas de los empleados de la rama ejecutiva, salvo algunas excepciones (al final del año 2000, cuando la sentencia C-1433 de 2000 ordenó indexar la totalidad de salarios de los servidores públicos de las entidades cobijadas por el respectivo presupuesto nacional), dispusieron un reajuste menor a la inflación del año anterior para las asignaciones superiores a 3 salarios mínimos, inclusive para las comprendidas entre 2 y 3 salarios mínimos en el año 2001, y entre 1 y 2.03 salarios mínimos en el 2002, lo que implica una pérdida del poder adquisitivo del salario para los servidores estatales de salarios medios por un período prolongado de tiempo, sin que se haya justificado la necesidad de continuar con esta tendencia. No obstante las decisiones salariales reseñadas, el nivel de déficit fiscal del Gobierno nacional central no ha mejorado. La Corte considera que los datos acerca del déficit fiscal y la deuda pública tienen relevancia en este proceso, dado que éstas variables mencionadas por los intervinientes tienen una incidencia directa sobre la estabilidad macroeconómica, la capacidad del Estado de financiar el gasto social, y en general, sobre la posibilidad real del Estado para promover la prosperidad general. Además, estas variables han sido invocadas por las autoridades para explicar la necesidad de limitar el derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario respecto de los servidores públicos cobijados por la ley parcialmente acusada.*

**NORMA ACUSADA-Inexistencia de argumentos constitucionales por parte del Gobierno para reducir las asignaciones básicas reales de los servidores públicos**

*La Corte constata que en las intervenciones escritas del Gobierno explicando los alcances del proyecto de ley anual del presupuesto ante el Congreso, con excepción de lo reseñado en líneas anteriores, no se esgrime ninguna justificación constitucional para reducir, por tercer año consecutivo, las asignaciones básicas reales de los funcionarios públicos. Tampoco se observa fundamento alguno acerca de la razonabilidad constitucional de las escalas salariales propuestas, la disminución relativa del reajuste presentado en cada una de ellas ni del grado mayor que podría llegar a alcanzar tal limitación. A ello se suma que no hay explicación de los parámetros a aplicar, ni del peso*

*que tiene de la situación económica para limitar el ajuste de los salarios. Habida cuenta de los anteriores silencios, la Corte acudió al Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en dicha Ley, no existe referencia alguna acerca del ajuste de los salarios de los servidores públicos, ni a cómo éste se inscribe dentro de las metas de la política macroeconómica de la parte general del Plan.*

#### **NORMA ACUSADA-Inexistencia de omisión legislativa**

*La norma acusada no consagra, en sí misma, un mandato según el cual se habrán de limitar los reajustes anuales de los salarios del sector público, ni mucho menos precisa los criterios conforme a los cuales los operadores presupuestales habrán de materializar dichas limitaciones. Dicha norma se limita a establecer una determinada suma de dinero como el monto total de las apropiaciones destinadas a cubrir el funcionamiento del sector público, la cual se habrá de destinar, en parte, al pago de los salarios de los servidores públicos durante la vigencia fiscal correspondiente. Ahora bien, lo anterior no implica que tal apropiación presupuestal no sea el reflejo de una decisión de las autoridades competentes –el Gobierno y el Congreso- de limitar, efectivamente, el derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores del Estado; por el contrario, una interpretación histórica de la norma acusada confirma que el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 es el reflejo –y el instrumento- de una decisión del Legislador y el Ejecutivo en ese preciso sentido. En efecto, tal y como se indicó en acápites anteriores de esta sentencia, los antecedentes legislativos de la norma acusada revelan que fue la política explícita del Gobierno reducir los aumentos de los salarios de los servidores públicos, para efectos de aliviar el grave déficit fiscal que aqueja al país. En ese sentido, el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 sí constituye el instrumento necesario para la materialización de una decisión del Gobierno y del Congreso consistente en limitar, para el año 2003, los aumentos de los salarios de los servidores públicos. Por lo mismo, tal norma es susceptible de ser objeto de un análisis de constitucionalidad en los términos que se precisaron en los acápites precedentes, a la luz de los cargos formulados por la ciudadana demandante, lo cual procederá a hacer la Corte a continuación.*

**REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Parámetros básicos/REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Criterio constitucional ante omisión legislativa**

*Recuerda la Corte que en el momento en que se profirió la citada sentencia C-1064 de 2001, no existía norma legal alguna que pudiera proporcionar al Gobierno la orientación necesaria para establecer los diferentes niveles de limitación del derecho de los servidores del Estado a mantener el poder adquisitivo de su salario; así, se constató expresamente que el Congreso no había establecido aún “criterio alguno que oriente al Ejecutivo al momento de diferenciar a los servidores públicos para efectos de realizar los aumentos salariales”. Por ello, hasta tanto no hubiese un pronunciamiento del Legislador sobre el particular, la Corte Constitucional debía constatar la existencia de un silencio legislativo, y por lo mismo buscar un referente lo más específico posible en el texto de la Carta Política. Fue así como la Corte identificó el artículo 187 como el criterio orientador más específico proporcionado por el ordenamiento constitucional para determinar la forma en que habría de hacerse el aumento salarial diferenciado de los servidores públicos; por ello se señaló en ese caso, como parámetro guía a seguir, el del “promedio ponderado” de la remuneración de los servidores de la administración central según certificación del Contralor General de la República, ya que éste, si bien se refería específicamente a un criterio para fijar el aumento en la asignación de los congresistas, era la disposición jurídica de mayor especificidad sobre el particular, y además proporcionaba una base constitucional para establecer diferenciaciones entre los servidores de mayores y de menores salarios en forma razonable y respetuosa de la Carta. La Corte estudia la Ley del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 2003 a la luz de cargos similares a los que presentó el actor en el proceso que dio lugar a la sentencia C-1064 de 2001, a saber, el supuesto desconocimiento del derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario por el hecho de que la Ley 780 de 2002 no incluye las partidas necesarias para efectuar el reajuste salarial correspondiente. A pesar de que las reglas constitucionales a aplicar en este caso son las mismas que dieron lugar a la línea jurisprudencial reseñada en acápites precedentes, como ya se señaló, existe una diferencia sustancial en cuanto al contexto jurídico que enmarca la adopción del presente fallo, consistente en que el Legislador, a través de una Ley de la República, ya señaló un criterio específico y expresó que, si bien no suple la omisión del Congreso en adoptar de manera permanente una disposición específica, por ejemplo, en la ley marco correspondiente, sí sirve como una guía clara para establecer cuál es la voluntad del legislador en cuanto a los parámetros que deben orientar la fijación las distintas escalas de aumentos salariales de los servidores públicos.*

## **PRUDENCIA JUDICIAL-Adopción del criterio legal sobre el criterio constitucional**

*Es, pues, por su valor altamente específico –en un grado mayor que el artículo 187 de la Carta Política, aplicado como criterio guía en la sentencia C-1064 de 2001 para estos mismos propósitos-, que la Corte considera apropiado recurrir a la ley citada, puesto que ella, en tanto elemento insoslayable del contexto jurídico actual, concreta una decisión del Congreso a iniciativa del Ejecutivo sobre el particular para la vigencia fiscal de 2003, el cual optó por excluir a los servidores cuyo salario fuera inferior o igual a dos salarios mínimos de las limitaciones sometidas a consideración del pueblo. Y dado que, como se vio, es al Congreso a quien le corresponde constitucionalmente fijar los criterios que se han de aplicar por el Ejecutivo para precisar los alcances de la movilidad salarial de los servidores públicos, resulta más acorde con la Carta Política que la Corte otorgue una interpretación efectiva a dicha indicación legal, que adoptar la alternativa de proceder ella misma, a través de una sentencia integradora, a extraer un criterio distinto, y menos específico, directamente del texto constitucional –es decir, aplicar como criterio el artículo 187 Superior-. La decisión de recurrir al criterio legal en mención obedece, por ende, a la adopción de un canon de prudencia judicial por esta Corporación, puesto que ha preferido dar la mayor fuerza normativa posible a las expresiones formales de la voluntad del órgano representativo de nuestra democracia dado que, a diferencia de lo que sucedió en 2001 cuando se profirió la sentencia C-1064, ahora existe una Ley de la República, que sí proporciona un parámetro específico y concreto en relación con los aumentos salariales de los servidores públicos para la vigencia fiscal de 2003.*

## **REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Reglas de limitación/REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO- Aplicación de criterios ya establecidos**

*La Corte considera que las siguientes reglas –(i) la necesidad de consultar el principio de progresividad por escalas salariales, en forma tal que quienes más perciban estén sujetos a mayores limitaciones, (ii) la necesidad de que las diferencias entre tales escalas salariales sean proporcionadas, es decir, mínimas, en forma tal que su magnitud no haga nugatorio dicho requisito de progresividad y (iii) la necesidad de que las limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario consulten objetivos prioritarios de gasto público social establecidos en la Constitución y*

*contribuyan a su sostenibilidad, son plenamente aplicables al presente caso, por lo cual habrán de reiterarse, puesto que el texto constitucional no ha sufrido modificaciones desde el momento en que se profirió el fallo C-1064 de 2001.*

**REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Parámetros mínimos a la limitación/REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Núcleo esencial**

*¿Cuál es el parámetro que se debe respetar al limitar -en el contexto jurídico y fáctico actual- el derecho de los servidores públicos que perciban salarios por encima de dos salarios mínimos a que se reajuste anualmente su salario de conformidad con la pérdida de su valor adquisitivo? En primer lugar, es claro que dicho límite debe ser respetuoso del núcleo esencial del derecho constitucional en cuestión. Ahora bien, tratándose de un derecho de contenido económico, es en principio el legislador quien tiene la función de fijar tal límite, en forma razonable y con acatamiento de los requisitos constitucionales señalados. Sin embargo, como se ha advertido, el Legislador no ha establecido, hasta la fecha en que se adopta este fallo, dicho límite; tampoco las autoridades que intervinieron en el presente proceso hicieron planteamiento alguno que pueda orientar a la Corte en la determinación de este asunto.*

**REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Aplicación del principio del justo medio**

*(i) en ausencia de un parámetro legal claro, (ii) ante el silencio de las autoridades que intervinieron en este proceso sobre el punto, (iii) teniendo en cuenta los elementos del contexto resaltados, y (iv) partiendo de la base de que no es este Tribunal el encargado de sopesar las implicaciones concretas que tendría la fijación de un límite determinado –es decir, no corresponde a la Corte presentar ni estudiar los argumentos que pueden sustentar la fijación de un límite superior para las limitaciones a la movilidad salarial de estos servidores públicos, por ejemplo, en un 30% o en un 70% de la pérdida real de su valor adquisitivo-, se considera apropiado acudir a un criterio tradicional de justicia y equidad aplicado en situaciones similares: el del justo medio. En otras palabras, en aplicación del mismo canon de prudencia judicial, se acudirá al criterio clásico del justo medio para señalar el parámetro que se ha de respetar en este caso, para la vigencia fiscal de 2003, al limitar el reajuste anual de los salarios del sector público superiores a los*

*dos salarios mínimos legales mensuales. El justo medio sintetiza la prohibición de exceso o de defecto, ante la ausencia de otros parámetros al alcance del juez constitucional. Por eso, el respeto al principio de proporcionalidad en este caso, y dadas las constataciones y silencios mencionados, exige que la limitación del derecho no exceda el justo medio. Si bien este canon clásico no tiene una connotación aritmética, la cuestión a resolver hace ineludible indicar cómo se concreta este parámetro respecto de los ajustes salariales, un asunto expresado en porcentajes. Además, el referente de ese justo medio, en las condiciones anotadas, es el ajuste para los servidores públicos que se encuentran en la escala salarial baja, que en este caso, por las razones expresadas, es la inflación causada en el año 2002. En ausencia de criterio normativo en materia de ajuste salarial anual para las escalas salariales medias y superiores y de argumentos constitucionales valederos y opuestos por parte de los autores de la norma acusada, el canon clásico del justo medio conduce a la Corte a la presente decisión de fijar un parámetro superior a la limitación del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos con salarios mayores a los dos salarios mínimos para la vigencia fiscal de 2003.*

#### **LEY DE PRESUPUESTO-Inclusión de partida**

*La Ley de presupuesto sólo puede tenerse como ajustada a la Constitución si incorpora las partidas necesarias para mantener, en los términos de esta providencia, actualizados los salarios de los servidores públicos. Ello comportaría que de constatarse que ello no ocurre así, el Gobierno y el Congreso habrían incumplido un mandato constitucional. La consecuencia de ese incumplimiento sin embargo, por la especial naturaleza de la ley de presupuesto, por su vigencia limitada en el tiempo y por contener cálculo de rentas y autorización máxima de gastos que se agota a medida que se ejecuta el presupuesto, no puede subsanarse mediante una declaratoria pura y simple de inexecutable, ni con el recurso a las modalidades tradicionales de sentencias de exequibilidad condicionada. El resultado no resolvería el problema, en la medida en que el mismo no bastaría para obtener la actualización de los salarios, y daría lugar a muchos otros, derivados de la imposibilidad de ejecutar el presupuesto. Luego la restauración del orden constitucional quebrantado comporta, necesariamente, una orden para que los órganos competentes en el ámbito que les es propio, subsanen la deficiencia.*

**IMPERATIVO CONSTITUCIONAL-Criterios para ajustar  
anualmente los salarios de los servidores públicos**

*Existe un imperativo constitucional conforme al cual deben actualizarse los salarios, y cuyo desarrollo corresponde, año a año, a los órganos de configuración política del Estado. Para ello se requiere (i) que de manera general, el legislador fije las pautas que gobiernan esa actualización, y dentro de las cuales es posible una flexibilidad en función de los objetivos macroeconómicos; (ii) que el plan de desarrollo incorpore una previsión orientada a señalar de qué manera el ajuste anual de los salarios de los servidores públicos se inscribe dentro de las metas de la política macroeconómica de la parte general del Plan; (iii) que en desarrollo del imperativo constitucional y dentro de los parámetros fijados por el legislador, cada año el gobierno disponga lo necesario para la actualización de los salarios de los servidores públicos y (iv) que, cuando ello sea necesario, se argumenten suficientemente las razones por las cuales, de manera transitoria, debe acudirse al expediente de limitar el derecho a la actualización de los salarios, dentro de los extremos en los cuales ello resulta constitucionalmente admisible.*

Referencia: expediente D-4622

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 780 de 2002 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2003”.

Demandante: Esperanza Delgado Motoa

Magistrados Ponentes:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA  
ESPINOSA y Dr. RODRIGO ESCOBAR  
GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre 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, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política la ciudadana Esperanza Delgado Motoa, presentó demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 780 de 2002 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003”.

Por Auto de 9 de mayo del año 2003, el magistrado ponente de reparto, Alfredo Beltrán Sierra admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República.

Cuando la Corte deliberó sobre la ponencia decidió no acoger la propuesta del magistrado sustanciador y designó como nuevos ponentes a Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

### **II. NORMA DEMANDADA**

Debido a su extensión no se transcribe la ley demandada, para lo cual se remite al Diario Oficial No. 45.039 de 19 de diciembre de 2002. Se trata de la ley anual de presupuesto para vigencia fiscal de 2003, Ley 780 de 2002. La demanda recae sobre el artículo 2.

### **III. LA DEMANDA**

A juicio de la ciudadana demandante, en la Ley 780 de 2002, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República incurrieron en una omisión relativa, dado que no incluyeron las apropiaciones presupuestales suficientes para atender el aumento salarial de los servidores públicos, en un monto por lo menos igual al índice de inflación del año anterior. Dicha omisión produjo la vulneración del Preámbulo de la Constitución Política y sus artículos 1, 2, 13, 22, 25, 53, 54, 85, 334, 366 y 373, así como del artículo 7 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos aprobados por la Ley 74 de 1968, y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972. Para sustentar lo anterior, la demandante argumentó lo siguiente:

1. La accionante considera que en el caso presente no existe cosa juzgada material respecto de los anteriores pronunciamientos constitucionales realizados por la Corte. Esto, pues existen diferencias entre la norma actual y las revisadas anteriormente, en lo relativo a su contenido, las *“características de la omisión cuestionada”*, y el contexto en el que *“una y otra fueron expedidas y aplicadas”*<sup>[1]</sup>.

2. La norma acusada, al realizar ajustes diferenciados entre los servidores públicos, vulnera el derecho a la igualdad. Según la demanda, *“en la medida en que coloca a la gran mayoría de los trabajadores públicos en condiciones de inferioridad, frente a los que son favorecidos con el reconocimiento.”*<sup>[2]</sup>

3. En el escrito de acción de inconstitucionalidad, se considera que la omisión relativa también vulnera el artículo 53 de la Constitución, pues desconoce el principio de movilidad del salario en virtud del cual el Estado debe velar por la conservación de la capacidad adquisitiva de los trabajadores. En palabras del accionante, *“la referida omisión legislativa entraña una violación del artículo 53 superior, que consagra el principio de la movilidad de todas las asignaciones de los trabajadores, en virtud del cual todos los patronos, tanto del sector público como del privado, deben reajustar periódicamente la remuneración de sus servidores, tomando en cuenta la inflación ocurrida en el año anterior, de manera que se evite la disminución efectiva de sus ingresos laborales”*.<sup>[3]</sup>

4. También se quebranta el artículo 22 de la Carta, en la medida en que la disminución salarial real de los ingresos de los trabajadores, se convierte en un

factor generador de pobreza que atenta contra la paz “*individual, familiar y colectiva.*”<sup>[4]</sup>

5. Así mismo, son transgredidos los artículos 25 y 53 de la Constitución pues la norma afecta el derecho de los servidores públicos a un trabajo en condiciones dignas y justas, lo cual les obstaculiza la posibilidad de atender sus necesidades vitales.

6. La disposición acusada también viola el artículo 373 de la Carta. Esto, pues “*desconoce el deber [...] de intervenir en la economía, por intermedio del Banco de la República, para conseguir el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, del cual lo descarga efectivamente la Ley acusada*”<sup>[5]</sup>

7. De igual manera, la omisión aludida vulnera los “*denominados ´derechos sociales de los trabajadores´, que deben ser garantizados por el Estado en todo tiempo de modo que no pueden ser desmejorados o vulnerados por el Estado aun en tiempo de anormalidad institucional.*”<sup>[6]</sup>

8. La Ley 780 acusada también es contraria a los artículos 2, 334 y 366 “*porque la omisión en que incurrió el Congreso desconoce los fines esenciales que debe perseguir el Estado, en el sentido de promover la prosperidad general y la participación de las personas de menores ingresos en la vida económica de la Nación.*”<sup>[7]</sup>

9. Adicionalmente, la demandante estima que la omisión relativa mencionada vulnera los artículos 12, 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992. Según el demandante, “*las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa vital y móvil.*”<sup>[8]</sup>

10. Por último, en términos generales, la demandante afirma lo siguiente:

“Si bien el gobierno y el legislador, al presentar y aprobar, según sus competencias, la ley de presupuesto, deben procurar el saneamiento de las finanzas públicas, de conformidad con la política macroeconómica, ello no puede hacerse a costa de los derechos mínimos de un sector de los trabajadores del Estado, por cuanto ello representa una desigualdad en las cargas públicas al

obligar a un sector de recursos medios a renunciar a sus derechos, mientras que a los demás trabajadores del Estado se les reconoce plenamente la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos.”<sup>[9]</sup>

Por las razones anteriores, el demandante solicita la declaración de inexecutable de la norma, *“por no tener validez jurídica, ya que va en contravía de la Constitución Política y el ordenamiento jurídico dependiente de ella, porque los convenios de la OIT regulan los derechos fundamentales laborales.”*<sup>[10]</sup>

#### **IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.**

##### **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Carlos Andrés Guevara Correa, delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó la exequibilidad de la Ley 780 acusada, considerando, en síntesis, lo siguiente:

1. Según el interviniente, la Constitución establece que en materia salarial de los servidores públicos, la competencia normativa es compartida entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. Así, en concordancia con el numeral 19, inciso e) del artículo 150 superior, le corresponde al Gobierno, fijar el régimen salarial de los servidores públicos. A su vez, las disposiciones dictadas por el Gobierno deben ser acordes con la Ley Marco, Ley 4ª de 1992, la cual *“prescribe los objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional proceda a establecer las escalas salariales y prestacionales de aquellos”*<sup>[11]</sup>.

2. De otra parte, el interviniente indica que para la programación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2003, se tuvieron en cuenta los siguientes *“criterios específicos y disponibilidades reales”*<sup>[12]</sup>: *“i) la inclusión de las partidas de gasto de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico de Presupuesto; ii) el acatamiento a la sentencia [...] C-1064 de 2001 sobre incremento salarial de los servidores públicos, iii) el cumplimiento de la Ley 617 de 2000, sobre racionalización de gasto.”*<sup>[13]</sup>

3. Respecto de los criterios económicos tenidos en cuenta para la programación para la actual vigencia, el Ministerio de Hacienda afirmó lo que se expone a continuación:

“El ejercicio de programación presupuestal, realizado con el mayor rigor, deja en claro que para el año 2003, no se cuenta con ingresos corrientes para financiar el gasto de la Nación superiores al valor aforado en dicho proyecto; para salvar esta situación habría que aumentar el endeudamiento por encima del previsto en el Plan Financiero. La situación del país, así como la del entorno internacional, especialmente el latinoamericano, no permite aumentar de manera indiscriminada el endeudamiento como mecanismo de financiamiento.”<sup>[14]</sup>

(...)

“Interpretando de manera armónica los principios y criterios a los cuales debe supeditarse el gobierno nacional para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos, es evidente que la autoridad administrativa no puede sustraerse de la aguda crisis fiscal ni de las restricciones existentes. ...”

...en este orden de ideas, la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 fue aprobada por el Congreso de la República, con el supuesto de un aumento salarial basado en todos los criterios que trae la Constitución Política y la ley marco de salarios, y no solo con uno de sus criterios, en forma aislada y automática, como lo sería el incremento salarial fundado, únicamente, en el nivel general de precios de la economía. Esa ley de presupuesto se basa en unas normas constitucionales y orgánicas que le dan la medida y el alcance que puede tener.”<sup>[15]</sup>

4. En este orden de ideas, el interviniente afirma que al incrementar los salarios en concordancia con la disponibilidad presupuestal, se respeta el principio de legalidad. Al respecto afirma,

“El ejecutivo no podría generar una obligación salarial por encima de las apropiaciones que el Congreso le aprobó como autorización máxima de gasto.

La anterior afirmación tiene fundamento en la Constitución Política al consagrar el principio de legalidad del gasto público en virtud del cual, no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, es decir, sólo pueden ser

efectuados los gastos que se encuentren apropiados en la respectiva ley anual.

A su vez, el artículo 347 de nuestra Carta contiene el principio de universalidad del gasto, en el cual se establece la obligación del Gobierno Nacional de incluir en el proyecto anual de presupuesto la totalidad de las apropiaciones que pretenda ejecutarse en una determinada vigencia fiscal, el cual propende por el efectivo control político y operativo del presupuesto.

...es necesario precisar que no se garantizaría el principio de legalidad del gasto público si no existe la disponibilidad presupuestal. Este último instrumento, justamente busca que la correspondencia entre el gasto presupuestado y el ejecutado se logre durante la respectiva vigencia fiscal... se puede concluir entonces que habrá disponibilidad cuando matemáticamente exista diferencia entre el gasto presupuestado y el gasto realizado, cuyo saldo es la cantidad disponible para ser objeto de nuevos compromisos.”<sup>[16]</sup>

5. Respecto del cargo según el cual la Ley 780 acusada vulnera el derecho a la igualdad, el interviniente considera que *“el incremento salarial [autorizado en la ley acusada] no constituye una discriminación sino una diferenciación justificada y razonable. La igualdad, prevista en el artículo 13 de la C.P., no es una igualdad matemática sino real y efectiva. Pretender que quien tenga una asignación mayor a dos salarios mínimos reciba el mismo tratamiento de quien devenga un salario mínimo vital, no se compadece con esta noción, pues son dos situaciones distintas que deben tener un tratamiento diferente para que se cumpla la mencionada igualdad real. Para los salarios medios y altos un aumento salarial no es un opción de vida, es simplemente una variación de conductas en su oferta - demanda”*<sup>[17]</sup>.

Según el demandante, el derecho a la igualdad conduce a un *“aumento focalizado, en el salario de aquellos servidores públicos que devengan menos de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)”*<sup>[18]</sup>.

6. En cuanto a la supuesta violación del artículo 53 de la Constitución, la intervención del Ministerio de Hacienda afirma lo siguiente:

*“en cuanto a (...) los mandatos constitucionales [que] imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y*

de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, vital y móvil, (...) se observa de la jurisprudencia (...) que el poder adquisitivo real del salario no es absoluto; la política salarial no puede ser ajena a las actuales condiciones fiscales, ni constitucionales, tales como la legalidad presupuestal, de conformidad con la cual las obligaciones que en esta materia se adquieran, deben corresponder con la disponibilidad de recursos con que cuente el Estado en una vigencia fiscal determinada, por tal motivo y en aras de respetar los lineamientos gubernamentales, se debe ajustar a la situación económica de la Nación (...)»<sup>[19]</sup>

Sin embargo, con excepción de los apartes citados anteriormente encaminados a sostener que el derecho invocado no es absoluto, el Ministerio de Hacienda no desarrolló argumento alguno para justificar el alcance de la limitación al derecho a recibir una remuneración móvil de acuerdo a la variación de las condiciones económicas ni el grado que debería tener dicha limitación en las escalas salariales medias y altas. Tampoco se indica cuáles son los parámetros para determinar el referente con el cual han de ajustarse los salarios ni su relevancia dentro de la política macroeconómica general del gobierno.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Mediante concepto No. 3264 de 25 de junio de 2003, el Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 2 de la Ley 780 de 2002, “*salvo en cuanto se omitió el deber jurídico contenido en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.*” Por lo mismo, insta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que en sus ámbitos de competencia “*subsanen dentro de la presente vigencia fiscal la omisión referida, incluyendo las partidas necesarias para garantizar el derecho de todos los servidores públicos al reajuste de sus salarios, el cual debe corresponder como mínimo al porcentaje de la inflación real causada en el año anterior.*”

Para el Representante del Ministerio Público, el problema que plantea la demanda es determinar si el legislador incurrió en una omisión de carácter relativo en la Ley 780 de 2002, “*al no presupuestar los rubros suficientes para cubrir el reajuste salarial diferenciado de los servidores públicos en un monto por lo menos igual al índice de inflación, certificado por la autoridad competente.*”

Antes de proceder a su análisis, la Vista Fiscal aclara que si bien la demandante acusa la totalidad de la Ley 780 de 2002, los cargos de inconstitucionalidad se refieren exclusivamente al artículo 2 de la norma, por cuanto es éste el que comprende las apropiaciones para atender los gastos de funcionamiento y los gastos autorizados para la presente vigencia fiscal. Precisa también, recordando la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que cuando se trata de demandas dirigidas contra la ley anual del presupuesto, no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material porque *“i) la norma no es exactamente la misma, pues se trata del presupuesto de vigencias diferentes; ii) la circunstancia no es exactamente la misma por cambio de la nómina; y iii) porque al tratarse de una omisión legislativa, no puede sostenerse que se ha reproducido el texto que la contiene.”*

En primer lugar, el Procurador pasa a dilucidar la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas de inconstitucionalidad cuando se acusa una omisión legislativa de carácter relativo. Haciendo referencia a la jurisprudencia constitucional, concluye que en el caso bajo estudio *“se trata, prima facie, de una omisión de carácter relativo, pues se acusa la Ley 780 de 2002, no en cuanto a su contenido literal, sino por la omisión en que incurrieron, tanto el Gobierno Nacional como el Legislador, la cual impide el cumplimiento cabal de la obligación constitucional de reajustar el salario para que éste no pierda su poder adquisitivo.”*

En segundo lugar, la Vista Fiscal hace un recuento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el carácter móvil del salario,<sup>[20]</sup> y concluye que existe una regla jurisprudencial según la cual el gobierno tiene la obligación de *“reajustar el salario de todos los empleados públicos por lo menos en el mismo porcentaje del índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior, quedando en libertad para realizar incrementos diferenciados por encima de este reajuste, en el cual sí puede establecer tratamientos diferenciales con fundamento en consideraciones de orden socioeconómico.”* Señala además el Procurador que a pesar de que en todas las sentencias se mantiene el derecho de los trabajadores públicos a la movilidad del salario, *“en ellos no se ha mantenido constante un criterio para determinar dicha movilidad y garantizar o no un tratamiento igual a los trabajadores con relación a la pérdida del poder adquisitivo.”*

En tercer lugar, el representante del Ministerio Público señala que de manera reiterada ha sostenido en todos los conceptos relacionados con el incremento

salarial de los trabajadores al servicio del Estado, que la garantía efectiva de los trabajadores a un salario vital y móvil, *“exige el mantenimiento de la capacidad adquisitiva del salario, lo cual necesariamente implica el ajuste anual de los salarios, al menos en la misma variación del índice de precios al consumidor.”* La Vista Fiscal indica que no es admisible la justificación de permitir la disminución real de los ingresos de trabajadores, con el único parámetro de ser superiores al promedio, pues tal criterio es, en su opinión, *“contrario al principio de igualdad, por cuanto la escala salarial de los trabajadores públicos no representa una (...) situación de privilegio frente a los otros trabajadores, sino que guarda proporción con la exigencia de unos requisitos relacionados con la experiencia, la capacitación y la responsabilidad asignada, según el cargo.”* Aduce además que *“no considera conveniente que para un grupo de trabajadores de ingresos medios, este derecho se convierta en una simple formalidad y que condenados por la libertad que la Corte ha dado al Gobierno, pierdan, como ha venido sucediendo en estos últimos años y de manera continua e indefinida, el poder adquisitivo de su salario.”*

Señala también el representante del Ministerio Público que *“la equivalencia entre capital y trabajo debe ser real y permanente y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente de acuerdo con el comportamiento de la inflación, pues de lo contrario no se contrarrestaría la pérdida del poder adquisitivo ni se aseguraría que en términos reales conserve su valor.”*

Para el Procurador *“está demostrado que la norma acusada parte del supuesto según el cual el Gobierno Nacional y el Legislador si bien señalaron un rubro para garantizar el aumento salarial de los empleados al servicio del Estado, el mismo no resulta ser suficiente para contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo y asegurar que en términos reales conserve su valor, pues como se desprende del mismo mensaje presentado por el Presidente de la República, la reducción de los gastos de funcionamiento, se hizo, entre otros, sobre la base de un aumento salarial que no representa en ningún caso la variación de la inflación.”*

Por lo anterior, solicita a la Corte revisar la posición fijada en la sentencia C-1064 de 2001, y regresar a la postura de la sentencia C-1433 de 2000, recogida en el salvamento de la sentencia del 2001. Para justificar esta solicitud, presenta los siguientes argumentos de fondo.

En primer lugar, recuerda los fundamentos del derecho constitucional a la movilidad del salario, contenida en el Preámbulo de la Carta y en los artículos 1, 25, 53 y 373 Superiores y señala que *“desproteger de los trabajadores ante los efectos de la inflación, genera el rompimiento del carácter conmutativo de la relación laboral, por cuanto el patrono, en este caso el Estado, resulta beneficiado de la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando por ello un valor real menor cada año, lo que implica un enriquecimiento sin causa. (...) Dentro del actual régimen laboral, los trabajadores están asumiendo el costo de la inflación durante un año ya que el reajuste sólo se realiza en el año siguiente, es decir, siempre el salario está por debajo de su valor real.”*

En concepto del Procurador, *“no puede convertirse en costumbre el buscar apalancamiento de las finanzas públicas en los recursos destinados a garantizar los derechos de los trabajadores”*, y por ello, solicita a la Corte *“reiterar que el reajuste salarial debe hacerse por lo menos cada año, en el monto correspondiente por lo menos al índice de inflación del año anterior, pero para todos los trabajadores.”*

En segundo lugar, indica el Procurador que la autonomía estatal para la fijación de los salarios, está limitada por el deber de garantizar la efectividad de los derechos de los trabajadores. En ese sentido afirma que *“si bien el gobierno y el legislador, al presentar y aprobar según sus competencias la ley de presupuesto, deben procurar el saneamiento de las finanzas públicas, de conformidad con la política macroeconómica, ello no puede hacerse a costa de los derechos mínimos de un sector de los trabajadores del Estado, por cuanto ello representa una desigualdad en las cargas públicas, al obligar sin ninguna razón que lo justifique, a un sector de recursos medios, a renunciar a sus derechos, mientras que a los demás trabajadores del Estado se les reconoce plenamente la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos.”*

En tercer lugar, la Vista Fiscal señala que la protección del poder adquisitivo del salario tiene su fundamento en el derecho a la igualdad, por lo cual *“si se protege la pérdida de poder adquisitivo de los altos funcionarios del Estado, debe colegirse que es contrario al espíritu de la Carta, dar un tratamiento discriminatorio negativo a quienes tienen ingresos muy inferiores a los de estos funcionarios; si se protege a quienes ya no están prestando sus servicios, cuál es la justificación para proteger a quienes actualmente están aportando el valor de su trabajo; si se les reconoce a los trabajadores menos calificados, cuál sería la justificación para no reconocerlo a aquellos a*

*quienes se les exige mayor calificación, experiencia, mayor responsabilidad y mayores cargas tributarias?”*

*Para el Procurador, “el Gobierno Nacional y el Legislador, en desarrollo del deber impuesto por la Constitución, desconocieron que todos los asalariados para efectos del reajuste por inflación, se encuentran en la misma situación de hecho cual es la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos. Por tanto, encontrándose todos en la misma situación de hecho, no puede desfavorecerse sin justificación objetiva a un sector de los trabajadores estatales, al desmejorar su situación laboral, disminuyendo en términos reales el valor de su trabajo.”*

Finalmente, señala el representante del Ministerio Público, que sin desconocer *“las claras dificultades fiscales por las que atraviesa el país,”* considera que *“ellas no eximen a los distintos órganos estatales del cumplimiento de los preceptos superiores, más aún cuando no está demostrado que éstos hubiesen adoptado las medidas necesarias y suficientes para afrontar tales vicisitudes, y que indefectiblemente el último remedio fuese, precisamente, el no reconocimiento para algunos servidores estatales, del porcentaje total de pérdida del poder adquisitivo de su salario.”*

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

### **2. Problema Jurídico y ausencia de cosa juzgada**

Para formular el problema jurídico que habrá de resolver la Corte, se partirá de los argumentos presentados en el curso del proceso. Estos se pueden sintetizar en dos preguntas:

- ¿Incurrió el legislador en una omisión relativa inconstitucional al apropiarse para la vigencia fiscal de 2003 una suma de sesenta y cinco billones seiscientos noventa y tres mil ochocientos treinta y nueve millones setecientos treinta y cuatro mil cuatrocientos seis pesos (\$65,693,839,734,406) para cubrir los gastos de la Nación dado que según la demandante y el Procurador los

recursos apropiados son insuficientes para ajustar todos los salarios de los servidores públicos cobijados en la Ley 780 de 2002 en un porcentaje equivalente a la inflación causada en el año 2002?

- ¿En qué condiciones y en qué grado puede ser limitado el derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario?

La posibilidad de entrar a resolver estos dos problemas depende de que no exista cosa juzgada, como lo sostiene el Procurador. La Corte ha distinguido entre seguir un precedente y el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.<sup>[21]</sup> Si bien en la sentencia C-1064 de 2001 la Corte se dividió en este punto, ahora de manera unánime se admite que respecto de diferentes leyes anuales de presupuesto, así los problemas jurídicos que de ellas se desprendan sean semejantes, no se puede predicar el fenómeno de la cosa juzgada. Dijo la Corte entonces, y ahora lo reitera, lo siguiente:

“En todo caso, a pesar de la semejanza entre los preceptos demandados en uno y otro caso, no es posible afirmar que existe cosa juzgada material. La comparación específica del contenido de las disposiciones objeto de las demandas, las características de la omisión cuestionada, y el contexto en el que una y otra fueron expedidas y aplicadas, impiden llegar a esa conclusión.

3.1.2.1. En primer lugar, la diferencia entre los objetos demandados es de tal naturaleza que ni siquiera es posible establecer una similitud entre las proposiciones normativas que ya fueron estudiadas por la Corte y las que ahora se analizan. Ha de tenerse presente que la ley de presupuesto tiene una vigencia anual, necesariamente distinta a la de años anteriores y, por lo tanto, el monto apropiado por el Gobierno Nacional en la Ley 628 para cumplir con los gastos incluso en materia de funcionamiento es distinto al señalado en la Ley 547. El monto de la nómina a pagar a los funcionarios públicos este año es diferente pues la planta de personal ha variado y la política salarial que cuestiona implícitamente la demanda también ha sufrido cambios durante el último año, por mencionar tan sólo algunos elementos de apreciación que distinguen a los presupuestos del año 2000 y de 2001.

3.1.2.2. Además, el contexto normativo en el que se expidieron una y otra ley ha cambiado apreciablemente. El artículo 92 de la Ley 617 de 2000, a manera de ejemplo, cuya naturaleza y rango es el de norma orgánica de presupuesto, podría cambiar eventualmente el contexto jurídico de estudio de la ley presupuestal. Así, el marco normativo difiere al de otros años y ello crea exigencias al propio Congreso de la República sometido a la ley orgánica de presupuesto a quien no podría pedírsele, simple y llanamente, que aplique la excepción de inconstitucionalidad o que viole las normas orgánicas del presupuesto<sup>[22]</sup>. La Corte, sin embargo, constata que el orden cronológico de aprobación y publicación de la ley anual de presupuesto de 2001, Ley 628 de 2000, por un lado, y de la ley que contiene el artículo 92 citado, Ley 617 de 2000, por otro lado, muestra que el Congreso adoptó ambas disposiciones dentro de una voluntad democrática común dirigida a reducir las expectativas inflacionarias y disminuir el crecimiento de los gastos de personal. Este es un elemento del contexto jurídico y real que el juez constitucional no puede dejar de sopesar al analizar si se da el fenómeno de la cosa juzgada respecto de una ley anual de presupuesto.<sup>[23]</sup>

3.1.2.3. Adicionalmente, tal y como se anotó, cuando se pretende afirmar la existencia de cosa juzgada material es menester comprobar que la norma objeto de la segunda demanda de inconstitucionalidad, a pesar de no ser una réplica textual de aquélla que ya estudió la Corte, reproduce su contenido normativo, lo cual es imposible cuando lo que se alega es una omisión del legislador, pues en ese caso, no hay un contenido material propio que sirva como término de comparación<sup>[24]</sup>. Una omisión carece de contenido normativo y, por eso, es considerada ausencia de regulación de una materia determinada. Podría argüirse que las omisiones tienen un contenido normativo implícito, v.gr., no regulan una materia. No obstante, esto es una barrera adicional a la identificación de la similitud entre la omisión implícita anterior y la nueva omisión implícita. Por ejemplo, si dentro de los factores implícitos se incluye la política de reajuste salarial, es claro que la del año 2000 es significativamente diferente a la del año 2001.”

Si bien no hay cosa juzgada tampoco en este caso, en el cual se juzgará parcialmente la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2003, ello

no significa que no existan precedentes que la Corte ha de respetar en aras de la seguridad jurídica, de la confianza legítima y del principio de igualdad que demandan de los jueces consistencia jurisprudencial, salvo razones poderosas para variar o rectificar la doctrina vigente. Por lo tanto, al resolver los problemas jurídicos mencionados la Corte seguirá los precedentes sobre la materia, sin que ello impida tener en cuenta y sopesar las particularidades del presente caso.

### **3. Síntesis del precedente que se seguirá en el presente caso y se aplicará al nuevo contexto en que se inscribe el presupuesto de 2003. Precisión sobre la titularidad del derecho y el principio de progresividad**

Los aspectos del precedente sentado en la sentencia C-1064 de 2001 que se siguen son los siguientes: el reconocimiento del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos cobijados por dicha ley (sección 3.1); al carácter limitable de tal derecho cuando se esgriman razones de peso para ello de acuerdo con parámetros de progresividad y protegiendo especialmente los salarios bajos (sección 3.2); el juicio estricto de constitucionalidad aplicable en la materia dentro del cual las necesidades de la política macroeconómica tienen relevancia e importancia jurídica y se respeta un margen suficiente de apreciación y configuración a las autoridades competentes (sección 3.3); la admonición al Congreso y al Ejecutivo en el sentido de que ante la ausencia de parámetros legales específicos para ponderar el derecho mencionado frente a las necesidades macroeconómicas y los requerimientos para preservar la sostenibilidad del gasto social, la Corte aplicará parámetros relevantes disponibles en lugar de diseñar una fórmula de incremento salarial (sección 3.4). Los elementos esenciales del precedente serán precisados, en especial el asunto atinente a la titularidad del derecho y a las implicaciones del principio de progresividad. Luego, se aplicarán los criterios doctrinarios a la norma acusada en el presente proceso (apartado 5), que tiene un significado distinto a la juzgada en 2001 y se inscribe en un contexto jurídico y fáctico diferente (apartado 4). A continuación se exponen los aspectos del precedente constitucional que se reitera en esta oportunidad.

#### **3.1 El derecho a mantener el poder adquisitivo del salario**

La Corte ha reconocido consistentemente en su jurisprudencia –sentencias C-815 de 1999; C-1433 de 2000, C-1064 de 2001–, la existencia del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario. “El inciso 1º del

artículo 53 de la Constitución establece dentro de los principios fundamentales, que debe desarrollar el estatuto del trabajo, el derecho a una ‘remuneración mínima vital y móvil’. Este enunciado ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario<sup>[25]</sup> ...”<sup>[26]</sup>

Este derecho constitucional consiste en el ajuste periódico del salario con el fin de contrarrestar la inflación y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor, sin que ello impida que se decreten incrementos, más allá de la actualización.

La función que cumple el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario es garantizar el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen.<sup>[27]</sup>

### 3.1.1 Fundamento de este derecho en el Estado Social de Derecho

El fundamento del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario se encuentra en la interpretación sistemática de la Constitución (artículos 1, 2, 25, 53, 95-9 C.P.), de conformidad con los tratados y convenios internacionales sobre protección al trabajo y al salario. En sentencia C-1064 de 2001 sostuvo sobre el particular la Corte:

“(U)na interpretación sistemática de la Constitución permite en efecto afirmar que con base, entre otros, en los fines de construir un orden social justo (Preámbulo y artículo 2), los principios fundamentales de Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y trabajo, los deberes sociales del Estado – entre ellos los que tienen que ver con promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; tomar medidas para que la igualdad sea real y efectiva; proteger especialmente al trabajo en todas sus modalidades; garantizar los medios para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas – y el mandato del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho

constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

Igual conclusión se impone de la interpretación constitucional a la luz de los tratados y convenios internacionales de protección al salario (artículo 93 inciso 2 C.P.). Es así como los Convenios 95 y 99 de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la protección del salario, aprobados respectivamente mediante las Leyes 54 de 1962 y 18 de 1968, refuerzan la conclusión según la cual el derecho a un salario justo presupone el derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo.”

No es necesario repetir en esta ocasión lo dicho en sentencias anteriores sobre el particular, para desarrollar lo sostenido en los párrafos citados. Lo pertinente es precisar quiénes son los titulares de este derecho que el texto de la Constitución califica como uno de los “principios mínimos fundamentales” que ha de contener el estatuto del trabajo y que enuncia en los siguientes términos: “*remuneración mínima vital móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.*”(artículo 53, C.P.)

### 3.1.2 Titulares de este derecho y sus alcances

En el contexto del análisis de constitucionalidad de la Ley 780 de 2002, en particular de su artículo 2 acusado por no incluirse para la vigencia del 2003 las apropiaciones presupuestales suficientes para atender el ajuste salarial de los servidores públicos, cabe resaltar que para efectos del presente proceso, el grupo de titulares del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario son todos los servidores públicos de las entidades cobijadas por la mencionada ley, sin exclusión de los servidores de salarios medios y altos. Carece de sustento constitucional afirmar que, por el simple hecho de que el reajuste en términos de la inflación causada se ha llevado a cabo para los servidores públicos de menores salarios y no así a los de más de dos salarios mínimos, el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario sólo tiene como titulares a los servidores públicos que perciben salarios bajos. Tal interpretación confunde la titularidad del derecho con los alcances del mismo. En efecto, la Constitución no admite que se discrimine para efectos del reconocimiento de un derecho constitucional con base en el nivel salarial, pero sí permite que el alcance del derecho sea diferente dependiendo del nivel de la remuneración salarial, entre otras razones, en virtud del principio de solidaridad (artículo 1 C.P.) y del principio de igualdad material (artículo 13 C.P.).

La Corte ha sostenido al analizar los alcances de un derecho constitucional que éstos dependen tanto de su contenido como de las circunstancias en que el derecho es invocado.<sup>[28]</sup> En cuanto al contenido del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario dijo:

“La movilidad del salario no es formal sino real; la importancia del mínimo vital y el carácter anual de la movilidad. La Corte estima que el postulado de la “remuneración mínima vital y móvil” no conduce a un concepto formal de la movilidad del salario, precisamente por el hecho de que el aumento del salario depende de factores variables y múltiples que hablan en contra de un criterio tan sólo nominal para su determinación. Por el contrario, la movilidad del salario no puede ser entendida, para que sea efectiva (art. 2 CP), sino en un sentido real para responder a las variaciones de los factores de los cuales depende su capacidad adquisitiva.”

En cuanto a las condiciones de su ejercicio, la Corte ha señalado que, *prima facie*, las personas en escalas salariales bajas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que las ubicadas en escalas salariales medias, las cuales asimismo están en una situación diferente a las que devengan salarios altos. Frente a una eventual limitación de sus derechos salariales, si bien todos los servidores cobijados por la ley acusada son titulares del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, el alcance de éste debe ser mayor a medida que se descende en la remuneración del servidor público, ya que las personas de bajos salarios requieren de una mayor protección. Así lo consideró la Corte en sentencia C-1064 de 2001 al sostener que “*no todos los servidores públicos se encuentran en la misma situación salarial. Además, existen grandes diferencias entre los servidores ubicados en los niveles superiores de ingreso y los demás servidores públicos.*”

### **3.2 El carácter limitable del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario**

El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no es ilimitado. En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido invariablemente que este derecho no es un derecho absoluto, como no lo es ningún derecho en un Estado Social y Democrático<sup>[29]</sup>. Manifestó la Corte:

“La conceptualización del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario como derecho limitable es un desarrollo específico de la doctrina según la cual los derechos, incluso los fundamentales, no son absolutos, de lo que se deriva la posibilidad de armonizarlos para asegurar en la práctica su ejercicio efectivo. Así lo ha reiterado esta Corporación cuando ha interpretado derechos de diversa naturaleza y contenido<sup>[30]</sup>.”<sup>[31]</sup>

Lo anterior no significa, sin embargo, que el carácter limitable de los derechos constitucionales permita desconocer su peso e importancia frente a otros conceptos jurídicos como pueden ser los fines colectivos o los intereses generales, incluso de orden constitucional como, por ejemplo, los fines esenciales del Estado o el interés público. La limitación de un derecho constitucional se justifica para alcanzar fines específicos de interés público y en la medida adecuada, conducente o necesaria, según el caso, para alcanzar tales fines concretos. Ello en razón a que frente a estos fines los derechos tienen una prioridad deontológica que impide que sean disueltos en un mero cálculo utilitarista o desconocidos invocando la voluntad de las mayorías. Sobre este particular anotó la Corte en la sentencia antes referida:

“(L)os derechos no pueden ser desconocidos mediante la simple invocación del principio de interés general. En este orden de ideas es importante recordar la doctrina de la Corte en el sentido de que los “derechos constitucionales no pueden entonces ser disueltos en un cálculo utilitario sobre el bienestar colectivo, ni pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que esos derechos son precisamente limitaciones al principio de mayoría y a las políticas destinadas a satisfacer el bienestar colectivo”<sup>[32]</sup>.”

En particular con respecto al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario por parte de los servidores públicos cobijados por la ley acusada, la Corte sigue la distinción ya reconocida en relación con la limitación diferenciada a tal derecho según se trate de servidores públicos de bajos salarios, o de salarios medios y altos. Para los servidores públicos con salarios medios o superiores la limitación del derecho puede ser mayor. En el mencionado fallo la Corte precisó que el derecho de los primeros es “intangible” pese a las circunstancias económicas del país, en el sentido de gozar de una protección constitucional reforzada, dejando en claro que la intangibilidad no supone un carácter absoluto, idea contraria al carácter limitable de los derechos. Sostuvo la Corte sobre el particular:

“En cuanto al derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de los servidores públicos cuyo valor es menor a dicho promedio ponderado, la Corte señala que éste tiene el carácter de *intangible* en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Es decir, es un derecho que si bien no es absoluto, constitucionalmente se le reconoce una resistencia especial frente a posibles limitaciones resultantes de la acción de las autoridades públicas. Es un derecho que, pese a encontrarse el país en una situación económica como la actual, del proceso se desprende que no puede ser tocado. (...)

Así pues, este primer grupo de trabajadores tiene derecho a que se les aumente su salario, no sólo nominalmente sino de forma tal que se mantenga el poder adquisitivo real del mismo. Para tal efecto debe tenerse como criterio preponderante la inflación. Dicho derecho no debe ser limitado respecto de quienes ganan un salario inferior al promedio ponderado mencionado.

En ese sentido, por las razones expuestas, su derecho en las circunstancias actuales resulta intangible porque no debe ser tocado. No entra la Corte a elaborar una doctrina sobre las diferencias entre la naturaleza absoluta de un derecho y la función intangible de un derecho. Es ésta una cuestión cuyo desarrollo no es necesario para resolver el problema jurídico planteado en el presente proceso.

En el caso de los servidores públicos que devengan los salarios más altos la situación es diferente. Por una parte, los elementos de juicio fácticos apreciados por la Corte muestran que su situación no es tan gravosa como aquella en la que se encuentra gran parte de la población, y por otra, el contexto jurídico indica que no se trata de sujetos que por su situación, relativamente mejor que la de los desempleados que no gozan efectivamente del derecho al trabajo y que la de las personas en diferentes circunstancias de pobreza amparadas por normas constitucionales expresas, deban recibir una protección constitucional reforzada, como sí ocurre en el caso de los servidores que devengan los menores salarios por las razones anotadas.”

Según la jurisprudencia citada, la intangibilidad no se relaciona con el carácter absoluto del derecho, sino con la imposibilidad de limitarlo con base en razones comunes, dada su protección constitucional reforzada. Además, según el mencionado precedente, para los servidores públicos de los más bajos ingresos se reconoció el derecho al aumento de su salario de forma que se mantenga su poder adquisitivo real, debiendo tenerse como “criterio preponderante la inflación”, salvo que se aduzcan razones de tal peso que un criterio diferente para realizar el aumento se justifique constitucionalmente.

A este respecto, en materia de la exigencia de la debida justificación de las medidas que inciden sobre los derechos, la jurisprudencia ha sido clara y consistente. Cuando una medida limita derechos de rango constitucional, sean o no fundamentales, su constitucionalidad depende de las razones o argumentos esgrimidos en defensa de la medida. Ello porque si bien los derechos no son absolutos, sólo razones de suficiente peso y dimensión pueden justificar su limitación, y de la fuerza de tales razones depende el grado en que el derecho pueda ser afectado en cada caso. En ello radica el carácter argumentativo del debate en torno a la constitucionalidad de las leyes o normas con fuerza legal. Y no puede ser de otra forma en un sistema jurídico que pretende legitimidad y en el que el ejercicio del poder debe justificarse no simplemente en la voluntad de la autoridad competente para dictar la medida sino en el pleno respeto a los principios, derechos y deberes plasmados en la Constitución. Las razones y su peso dependen de un contexto fáctico y normativo cambiante. Una misma razón puede no tener el mismo alcance y peso en un mismo tipo de controversia si el contexto fáctico y normativo se ha modificado.

La presente sentencia encuentra que ni el gobierno ni el legislador presentaron razones que justificaran un cambio de criterio en relación con el criterio para reajustar el salario a los servidores públicos de bajos ingresos, por lo cual en el presente proceso la Corte se estará al precedente antes citado y protegerá el poder adquisitivo real con fundamento preponderantemente en la inflación. Ahora, como se expondrá más adelante, en cuanto al parámetro a tener en cuenta en vista del cambio en el contexto normativo suscitado por la ley convocante del referendo (Ley 769 de 2003), la Corte señalará un criterio más preciso siguiendo las decisiones adoptadas por el legislador en normas aplicables a la vigencia fiscal de 2003 (ver apartado 5.3).

### **3.3 Juicio estricto de constitucionalidad.**

Un tercer elemento doctrinario que se reitera en esta oportunidad por la Corte es la aplicación en el presente proceso de un juicio estricto de constitucionalidad. Esto porque la norma demandada ha sido cuestionada por afectar derechos constitucionales como el mínimo vital tanto de las personas que prestan un servicio al Estado como de sus familias.<sup>[33]</sup> En este punto la Corte reitera la doctrina (3.3.1) y entra a precisar en qué condiciones puede ser limitado tal derecho (3.3.2).

3.3.1 En relación con la intensidad del juicio a aplicar a la ley acusada, la Corte acoge el precedente según el cual:

“La intensidad del juicio de razonabilidad depende de la relevancia constitucional de los valores que podrían ponerse en riesgo con la medida que sea objeto de análisis. Advierte la Corte que en este caso debe aplicarse un juicio estricto por cuanto la norma demandada ha sido cuestionada precisamente porque puede llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.<sup>[34]»[35]</sup>

En relación con la razonabilidad de las limitaciones impuestas al derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario en el caso de los servidores públicos, la Corte ha dejado en claro que ella se aprecia siguiendo tres pasos metodológicos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión adoptada por el Gobierno; el segundo, en analizar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin.<sup>[36]</sup>

3.3.1.1 *Estudio del fin de la medida.* El primer paso del juicio de constitucionalidad, cuando su intensidad es *estricta*, consiste en establecer si el objetivo que busca la medida constituye un *fin imperioso*, desde el punto de vista constitucional. Es decir, sólo la búsqueda de un fin de tal magnitud y trascendencia haría razonable limitar el derecho constitucional en las condiciones del caso.<sup>[37]</sup> La limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario debe justificarse entonces en intereses públicos concretos e imperiosos que han de ser ponderados respecto de la norma acusada en cada caso<sup>[38]</sup>. Tales intereses tienen que ver aquí, principalmente, con la reducción del déficit fiscal que amenaza gravemente la prosperidad general, la prioridad del gasto social y el principio de solidaridad.

En el contexto de un elevado y sostenido déficit fiscal y de un crecimiento acelerado del endeudamiento de la Nación, existe un interés público real y concreto de superar esta situación, por ejemplo, mediante la reducción de los gastos del Estado, lo cual comprende los gastos de personal. En dicho contexto, la reducción del déficit es fin imperioso, tal como lo ha considerado el legislador en este caso según se refleja en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 y en la exposición de motivos correspondiente citada en el apartado 4.2 de esta sentencia. La anterior conclusión no significa un juicio de la Corte sobre la política fiscal ni sobre sus bondades o fallas, lo cual escapa a la competencia de esta Corporación.<sup>[39]</sup>

3.3.1.2 *Estudio del medio elegido por la medida.* El segundo paso del juicio de razonabilidad estricto consiste en establecer si el medio empleado no está prohibido en el ordenamiento jurídico, pues así el fin buscado sea legítimo constitucionalmente, no es de recibo que sea alcanzado por un medio excluido del ordenamiento jurídico.<sup>[40]</sup> Como lo sostuvo la Corte, “el propio constituyente ordenó al Estado preferir las partidas presupuestales dirigidas al gasto público social, por encima de cualquiera otra, en una situación en la que los recursos con que se cuenta no sean suficientes para cubrirlas todas de manera óptima. Este mandato constitucional claramente se enmarca dentro del contexto de un Estado Social de Derecho, en el que el deber de solidaridad adquiere relevancia en situaciones económicas críticas. En conclusión, el medio empleado en este caso, no es un medio prohibido; es más, se trata del medio contemplado por el propio constituyente.”<sup>[41]</sup>

3.3.1.3 *Estudio de la relación entre el medio y el fin.* El tercero y último paso del juicio de razonabilidad estricto consiste en establecer si el medio es necesario y proporcionado para alcanzar el fin propuesto. En efecto, no basta con que el fin buscado sea imperioso y que el medio no esté prohibido. Para justificar constitucionalmente la limitación de derechos como los que se encuentran en juego, se requiere que el medio sea necesario para alcanzar el fin y que no sea desproporcionado.<sup>[42]</sup>

En cuanto a la necesidad del medio escogido en el caso de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario por efecto de la reducción de gastos de personal, la Corte precisó que el juicio de necesidad en materia presupuestal adquiere unas connotaciones especiales puesto que la Corte no puede sustituir a las instancias políticas competentes para fijar las políticas económicas. Sostuvo la Corte sobre este punto lo siguiente:

“Aunque usualmente se entiende que un medio es necesario si no existe otra vía alternativa menos gravosa para el derecho limitado, que sirva para alcanzar el fin propuesto, en materia presupuestal deben advertirse ciertas especificidades. No es competencia del juez constitucional entrar a concebir e imaginar todos los posibles cambios y caminos alternativos respecto a las partidas y rubros de la ley anual de presupuesto, con miras a saber si existen otras mejores formas de distribuir los recursos del Estado. Lo que debe verse, entonces, es el peso que tiene el medio seleccionado para llegar al fin imperioso, que en este caso consiste en cumplir con las finalidades sociales del Estado. Así pues, en materia presupuestal un medio se considera necesario cuando su peso es de tal magnitud, que es una condición necesaria para obtener el fin determinado, así no sea a su vez condición suficiente, esto es, que requiera en todo caso la concurrencia de otros medios.

(...)

No le compete indagar a la Corte si podrían limitarse también otros gastos para liberar recursos cuyo destino sería la inversión pública social. A lo antes dicho se suman los siguientes argumentos: primero, no es ese el objeto de este proceso que versa sobre la cuestión planteada en la demanda, v.gr. la partida para gastos de personal. Segundo, no le corresponde a la Corte efectuar una revisión integral de la ley de apropiaciones porque esa es tarea del Congreso de la República cuando le es presentado cada año el proyecto de ley de presupuesto. Tercero, en este punto, la comprobación de la necesidad de destinar recursos a inversión social provenientes de gastos de personal no significa que éstos sean suficientes para atender la demanda por educación, salud, servicios públicos, solidaridad social, alimentación y cuidado de indigentes, en fin, para alcanzar un orden social justo, y que por lo tanto no sea conducente efectuar ajustes en otros rubros con el mismo fin. Sin embargo, esa no es una decisión que compete a la Corte.”<sup>[43]</sup>

Ahora bien, en lo que respecta a la proporcionalidad estricta de la medida se tiene que en el marco de un Estado Social de Derecho, en virtud del principio de solidaridad, quienes están mejor en la sociedad pueden ser llamados a apoyar a aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de

indefensión o desprotección, o en estado de marginación. En este caso, considera la Carta que no es desproporcionado limitar a los servidores públicos con mejores salarios el derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, con el fin de no afectar al gasto público social.<sup>[44]</sup> La Corte nuevamente subraya que “la conclusión a la que se llega luego de hacer el juicio de proporcionalidad depende, como se dijo, del contexto económico específico, lo cual significa que la justificación de la limitación es estrictamente temporal. No sería entonces admisible limitar el derecho en cuestión, así sea en aras de cumplir con el gasto social, en un contexto económico en el que sea desproporcionada e innecesaria la limitación. No se desprende de la Constitución que los trabajadores sean los únicos, ni mucho menos los primeros, que deban ser solidarios con los más desvalidos.”<sup>[45]</sup>

Con base en las premisas anteriores, la Corte procede a ratificar igualmente la doctrina respecto de las condiciones de la limitación del derecho, pero entra a precisar en qué medida puede ser limitado tal derecho (3.3.2). Como se verá en la aplicación de esta doctrina en el presente proceso (apartado 5), en el caso sub examine, que se inscribe en un contexto jurídico y fáctico distinto (apartado 4), se precisan los límites del derecho a partir de nuevos parámetros no existentes cuando se profirió la mencionada sentencia.

### 3.3.2 Condiciones básicas de la limitación proporcionada del derecho: precisiones sobre la temporalidad y la progresividad

Para el análisis de la proporcionalidad en sentido estricto de la limitación a este derecho, la Corte ha indicado dos criterios orientadores: la temporalidad y la progresividad. A continuación se recuerda lo dicho al respecto en la sentencia C-1064 de 2001 (3.3.2.1) y luego se precisa el significado de estos criterios cuando de manera continua, año tras año, dicho derecho es limitado (3.3.2.2). Tales precisiones apuntan a indicar las condiciones en las cuales la limitación no sería considerada excesiva, mientras no se esgriman razones poderosas en sentido diverso.

3.3.2.1 En sentencia C-1064 de 2001 la Corte sostuvo en relación con las condiciones de limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario lo siguiente:

“En primer lugar, debe decirse que se trata de una limitación y no de una restricción o anulación del derecho. El derecho a conservar el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos que más

devengan puede ser limitado pero no desconocido, de tal forma que no es dado dejar de reconocer algún porcentaje de aumento salarial, en términos nominales, a dichos servidores. Surgen entonces dos interrogantes, cuándo debe hacerse el aumento y de cuánto debe ser.

La respuesta a la primera cuestión surge de la norma demandada y de lo pedido por el demandante. La ley de presupuesto es anual<sup>[46]</sup> y la vigencia fiscal que ésta regula es la comprendida entre el 1 de Enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2001. Los incrementos salariales en el sector público también tienen una dimensión temporal anual en virtud de lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 4 de 1992 (Ley marco de salarios).<sup>[47]</sup> Además, esta Corte en la sentencia C-710 de 1999, anteriormente analizada, definió el derecho a la movilidad salarial como un derecho que comprende por lo menos reajustes anuales, así estos no se efectúen integralmente dentro de los primeros días del año calendario respectivo.

La respuesta a la segunda cuestión, como se dijo, no puede ser una cifra exacta, lo cual no le compete a la Corte, sino que ésta ha de consistir en el señalamiento de los criterios constitucionales que deben ser observados para que los órganos competentes la puedan fijar. Los dos primeros criterios son *equidad y progresividad* (...).

El otro criterio que se ha de tener en cuenta para determinar el monto en que se puede limitar el derecho en cuestión, de cada uno de los servidores que devengan por encima del promedio ponderado mencionado, es el de la *proporcionalidad*, como lo ha sostenido la Corte respecto de las limitaciones a los derechos en general (...).

En conclusión, todos los servidores públicos tienen un derecho constitucional a que se les mantenga el poder adquisitivo real de su salario. Sin embargo, para aquellos servidores que no devengan salarios inferiores al promedio ponderado mencionado, es razonable, en un Estado Social de Derecho y en un contexto social y económico como el considerado en el presente proceso, que su derecho sea limitado, atendiendo criterios de progresividad, equidad y proporcionalidad.

Ello significa que los porcentajes de aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no puede ser igual o mayor a los de los incrementos para los de las escalas inmediatamente inferiores. De lo contrario se desconocerían los principios de equidad y progresividad. Además, entre una y otra escala o grado salarial, las distancias entre los porcentajes de aumento no pueden ser grandes con el fin de evitar diferencias desproporcionadas. Dentro de estos criterios generales corresponde a las autoridades competentes determinar el porcentaje de aumento para cada escala o grado salarial. Escapa a la órbita de la Corte señalar porcentajes específicos. Ello corresponde al margen de discrecionalidad de las autoridades competentes (...).

De otra parte, la limitación del derecho es razonable en el contexto jurídico y real analizado. Ello es importante porque denota la naturaleza temporal de la limitación: esta es constitucionalmente aceptable mientras se den las condiciones que la justifican. Obviamente, no se puede pronunciar la Corte sobre si dicha limitación sería razonable en un contexto diferente.

De lo anterior se concluye que las condiciones de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos deben respetar el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho. Sería desproporcionada una limitación que manifiestamente comprometiera el mínimo vital de los asalariados públicos y de sus familias puesto que la función social del salario se vería completamente recortada. Semejante limitación sería desproporcionada por excesiva. Ahora bien, entre menor sea el salario, *prima facie*, menor es la capacidad para soportar una limitación de dicho derecho. De ahí que la Corte haya señalado que respecto de los salarios bajos el ajuste debe mantener el poder adquisitivo y que respecto de los salarios medios y altos la limitación admisible debe respetar el principio de progresividad de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de la limitación. Esto es especialmente relevante para respetar el núcleo esencial del derecho de quienes devengan salarios medios. Advierte la Corte que el principio de progresividad no tiene un alcance circunscrito al ámbito tributario. En efecto, la progresividad de las cargas que se imponen en relación a la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario se justifica en los principios de solidaridad, (artículo 1 de la C.P.) y de igualdad sustancial, (artículo 13 de la C.P.). Según tales principios, quienes más tienen o reciben, tienen mayor capacidad de

contribuir, no solo a financiar los gastos del Estado (artículos 95 y 363 C.P.), sino también a soportar en mayor medida limitaciones a sus derechos de contenido socio-económico si ello fuere necesario para mantener o crear las condiciones que permitan que el Estado cumpla sus fines sociales, en especial respecto de los menos favorecidos.

Respecto de los salarios altos la prohibición de limitaciones excesivas a los derechos también hace pertinente la aplicación del principio de progresividad. Sin embargo, no es claro si el aumento en las últimas escalas salariales superiores, puede ser ínfimo o si ello desconocería el núcleo esencial del derecho. A primera vista esto depende de múltiples variables. Por ejemplo, si a los salarios más altos se les aumenta cinco puntos por encima de la inflación causada un año determinado y el año siguiente estos son ajustados cinco puntos por debajo de la inflación causada, siendo ésta del 6%, en dicho año el ajuste habrá sido mínimo – del 1% respecto de la inflación causada en ese año – pero en el lapso de los dos años, por el contrario, el ajuste probablemente habría correspondido a una proporción que mantiene el poder adquisitivo del salario en relación con la evolución de la inflación. En esas condiciones y en ese marco temporal, no se podría concluir que un ajuste bajo desconoció el núcleo esencial del derecho. Por el contrario, en un ejemplo diverso en el cual los ajustes anuales en las escalas salariales superiores sea cercano a cero en un contexto de inflación elevada, en pocos años el salario real probablemente sufriría un deterioro tan grande, que se afectaría el derecho al mínimo vital aún de servidores públicos, situados en las escalas salariales superiores. No le corresponde a la Corte señalar un piso fijo e inamovible que, independientemente del contexto económico y de la evolución de la política salarial, impida que se afecte el núcleo esencial del derecho para tales servidores públicos. Sin embargo, sí compete a la Corte precisar que aún la limitación del derecho en las escalas salariales superiores ha de respetar el principio de proporcionalidad que prohíbe los excesos.

La determinación de cuándo el grado de limitación del derecho en las escalas salariales superiores es desproporcionada y desconoce el núcleo esencial del derecho se habrá de apreciar caso por caso, dentro de un marco temporal que rebasa la anualidad y partiendo de la premisa de que en tales escalas son admisibles las mayores limitaciones del derecho. Para la vigencia fiscal de 2003, en el apartado 6 de esta sentencia la Corte señalará un parámetro habida cuenta de que en las normas vigentes y en las intervenciones en defensa de la norma acusada no se ha indicado ningún criterio.

3.3.2.2 ¿Qué significado tiene que la limitación del derecho constitucionalmente admisible sea “temporal” y “mientras se den las condiciones que la justifican en el contexto”? En el presente caso, la Corte avanza en la precisión de las condiciones y el grado de limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto.

No es admisible, por ejemplo, que la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario sea una limitación permanente y llegue hasta el punto de hacer nugatorio el derecho. Así, por ejemplo, la decisión de limitar el referido derecho en forma indefinida en un contexto inflacionario sería desproporcionada y es, en consecuencia, contraria a los principios constitucionales de protección al trabajo y a la remuneración mínima vital y móvil de los trabajadores (artículos 25 y 53 de la Constitución). No constituye una limitación razonable la disminución indefinida del poder adquisitivo del salario sin justificación objetiva que sustente la continuidad de la misma a pesar de presentarse cambios significativos en el contexto real y jurídico relevante. Ello podría restringir su núcleo esencial. Por lo tanto, es inconstitucional la política pública encaminada a permitir que disminuya indefinidamente el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos.

3.3.2.2.1 Como se dijo, la primera condición en que puede limitarse el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos se relaciona con un criterio temporal, a saber, la transitoriedad de la limitación. Una segunda condición tiene que ver con el principio de progresividad de tal manera que los salarios más altos reciban proporcionalmente una limitación mayor y los salarios más bajos sean los menos afectados. Por su parte, el grado constitucionalmente admisible de la limitación tiene que ver con que ésta tienda a disminuir dentro de las vigencias temporales de tal forma que sea claro que la política pública en materia de salarios de los servidores públicos no está orientada a permitir la caída indefinida del salario real, sino por el contrario apunta a crear las condiciones para que éste conserve su poder adquisitivo en forma plena.

Pasa la Corte a precisar la relación entre progresividad y temporalidad, habida cuenta de que esta no es la primera vez que se limita dicho derecho. En efecto, año tras año ha venido siendo limitado, lo cual plantea la cuestión de determinar cuáles son los alcances de la condición de temporalidad, anteriormente mencionada, y si el principio de progresividad es suficiente para evitar la afectación del núcleo esencial del derecho. Estas precisiones parten

en todo caso de la premisa de que las circunstancias en que se justifica limitar el derecho pueden durar varios años y que su persistencia no depende exclusivamente de la bondad de las políticas públicas que adoptan las autoridades competentes para superarlas o conjurarlas, ya que pueden obedecer a variables económicas y políticas que escapan al control de las autoridades. Esta premisa invita a reconocer un margen suficiente de apreciación y configuración a las autoridades competentes, en especial al Congreso y al Ejecutivo nacional.

La limitación al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos debe ser transitoria e incluir medidas para proteger a los servidores públicos de menor ingreso. Sobre las condiciones de dicha limitación en el contexto de graves dificultades financieras y presupuestarias por las que atraviesa un país y que llevan a sus autoridades públicas a adoptar medidas de ahorro fiscal, la Corte ya se ha pronunciado este año en extenso. El que dicho pronunciamiento se haya efectuado con motivo del control de un procedimiento de reforma constitucional no le resta importancia sino que por el contrario le confiere mayor alcance dado que respecto de la ley acusada en el presente proceso el control constitucional es tanto procedimental como material. Sostuvo la Corte en relación con el numeral 14 del referendo incorporado en la Ley 796 de 2003, lo siguiente:

“Dado que este mecanismo de ahorro (el numeral 14 del referendo) afecta, por igual, a los empleados públicos y los trabajadores oficiales, podría sostenerse que se restringe, de manera contraria a los convenios 98, 151 y 154 de la O.I.T. – ratificados por Colombia-, el derecho a la negociación colectiva. Igualmente podría considerarse que esa norma afecta la protección al salario, conforme a los estándares internacionales.

Sobre el particular, la Corte considera que no existe vulneración a la protección del salario, pues el Protocolo de San Salvador y el PIDESC establecen que los Estados deben asegurar a los trabajadores una remuneración que permita una vida digna a los trabajadores y sus familias<sup>[48]</sup>. Igualmente, los Convenios de la OIT prevén la existencia y protección del salario mínimo<sup>[49]</sup>. Sin embargo, no existe ninguna disposición expresa que impida a los Estados, para enfrentar situaciones de crisis, congelar temporalmente los salarios de los trabajadores, obviamente dentro de criterios de proporcionalidad.

(...)

Con todo, tanto el Comité de Libertad Sindical, como la Comisión de Expertos de la O.I.T., han admitido la posibilidad de adoptar medidas unilaterales consistentes en congelamiento y fijación de topes salariales, por razones financieras, siempre y cuando se trate de medidas temporales y que brinden protección a los sectores salarialmente más débiles. Así, en el Estudio General de 1994 sobre negociación colectiva, la Comisión de Expertos señaló:

“260. Un número creciente de gobiernos, convencidos de que la situación económica de sus países exigía la aplicación de políticas de estabilización, han adoptado, especialmente en los últimos años, medidas destinadas a restringir o impedir la libre determinación de los salarios mediante la negociación colectiva, sobre todo en el sector de la administración pública. A este respecto, la Comisión debe recordar que si, en aras de una política de estabilización económica o de ajuste estructural, es decir, por imperiosos motivos de interés económico nacional, un gobierno dispone que las tasas salariales no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, esa restricción debe aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo indispensable, no sobrepasar un período razonable e ir acompañada de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y especialmente de aquellos que pueden resultar más afectados.”

Por su parte, la Comisión de Libertad Sindical ha indicado que:

“La Comisión toma nota enteramente en cuenta las graves dificultades financieras y presupuestarias que deben afrontar los gobiernos, sobre todo en períodos de estancamiento económico general y prolongado. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera que las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían

aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias.”<sup>[50]</sup>

Igualmente, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha admitido que los procesos de ajuste económico pueden implicar ciertas restricciones y regresiones en los alcances de satisfacción de esos derechos, las cuales son legítimas, siempre y cuando los Estados muestren la necesidad y proporcionalidad de esas medidas, tomando en cuenta el conjunto de los derechos protegidos, y siempre y cuando las autoridades tomen medidas para proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad<sup>[51]</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la propuesta de articulado ha contemplado un mecanismo restrictivo del ejercicio del derecho de negociación colectiva. Empero, tales restricciones cumplen cabalmente los requisitos impuestos por los organismos internacionales de control en este campo, que demandan que se trate de medidas temporales, que se garantice protección de los derechos de los trabajadores con posiciones salariales débiles y se respeten condiciones de equidad. Como ya se indicó, la propuesta congela por 2 años los salarios, cumpliéndose el requisito de temporalidad. Se protege a los sectores más débiles al excluir de la medida los salarios inferiores a 2 salarios mínimos legales mensuales y, finalmente, se contempla una fórmula de equidad, consistente en autorizar ajustes si se presentan fenómenos inflacionarios que minen la capacidad adquisitiva del salario.”<sup>[52]</sup>(subrayado agregado al texto)

La Corte reitera lo ya sostenido en la sentencia antes citada en el sentido de que la limitación debe ser transitoria, esto es, estar debidamente delimitada temporalmente y, además, no desconocer el deber estatal de protección especial a los más desfavorecidos.

3.3.2.2.2 En lo atinente al parámetro temporal de la limitación del derecho, se detiene la Corte sobre la cuestión de cómo es posible determinar el marco temporal en el cual se justifica una limitación transitoria del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, cuando los ciclos económicos dependen de múltiples factores que es ilusorio prefijar jurídicamente, y máxime cuando los salarios responden a condiciones reales en un mercado cambiante.

En principio ello parece imposible. No obstante, en un plano jurídico, se advierte que la Constitución se basa en vigencias determinadas: cuatro años para las autoridades –Congreso (artículo 132 C.P.) y Presidente de la República (artículo 190 C.P.)– que definen la política salarial de los servidores públicos, lo cual se refleja en que los planes sean cuatrienales (artículo 339 a 341 C.P.). Dentro de esos períodos de orden político-institucional, el presupuesto obedece a un lapso menor, generalmente de un año, que es la vigencia de la ley anual de presupuesto (artículo 346 C.P.). El gobierno cuenta entonces con dos instrumentos de política macroeconómica con vigencias temporales diferentes que son relevantes en esta materia: la ley cuatrienal del plan y la ley anual de presupuesto. Dentro de estos parámetros institucionales temporales se definen las políticas públicas, las cuales no son rígidas sino que pueden variar según las circunstancias cambiantes y las alteraciones en las prioridades de gobierno.

Por ello, la política de fijación de los salarios de los servidores públicos cobijados por el presupuesto nacional puede evolucionar anualmente dentro de los objetivos generales de las políticas no solo macroeconómicas sino también sociales y de reforma de la administración pública, los cuales generalmente son consignados en el plan cuatrienal de desarrollo. Las autoridades competentes tienen un margen suficiente para diseñar e implementar dicha política salarial, así como para determinar su importancia dentro de objetivos más amplios. De tal manera que a tales autoridades compete definir el lugar que ha de ocupar la política de fijación de salarios de los servidores públicos, por ejemplo, dentro de una política de reducción del déficit fiscal al igual que su trascendencia para el eficiente funcionamiento de la administración pública y el cumplimiento de las metas de la política social.

No obstante, en una democracia, el ejercicio de esa competencia jurídica pasa por la justificación de medidas concretas ante el Congreso de la República cuando se presenta el proyecto de ley anual de presupuesto y, en un plano más general pero en una perspectiva temporal mayor, cuando se debate el proyecto

de plan nacional de desarrollo. Esta exigencia obedece al imperativo de promover la deliberación pública sobre la política salarial aplicable a los servidores públicos dentro del marco de la política macroeconómica, por ejemplo, en relación con su importancia relativa dentro de una disminución del gasto público o una racionalización del mismo.

Por lo tanto, cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto el gobierno, si se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines que la sustentan, los parámetros que orientarán dicha limitación y la magnitud de la misma. Cobra especial importancia dentro de esta justificación la forma como se inscribe dicha política salarial dentro de los objetivos trazados en el plan de desarrollo puesto que el objetivo de reducir los salarios reales de manera sistemática e indefinida, con el eventual efecto de hacer nugatorio el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de tales servidores, es contrario a la Carta, como ya se anotó.

Esta justificación en el foro público no solo enriquece la deliberación pública y promueve la armonización de la política salarial del sector público con los demás objetivos del plan de desarrollo, sino que tiene relevancia jurídica en el evento en que la ley anual de presupuesto sea demandada puesto que el peso de las razones para limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos cobijados por dicha ley determina los alcances del derecho así como la razonabilidad de la limitación. Muchas razones políticas esgrimidas ante el Congreso carecen de relevancia jurídica, pero no es intrascendente desde el punto de vista constitucional que las decisiones hayan sido tomadas después de una deliberación pública amplia, participativa y transparente ni que los argumentos constitucionales invocados en defensa de una norma no sean construidos *a posteriori*.

3.3.2.2.3 Ahora bien: desde el punto de vista de la temporalidad, una cosa es la limitación ocasional e inusual del derecho y otra su afectación frecuente, año tras año. El impacto de la limitación en el segundo caso variará de acuerdo con múltiples factores, pero a primera vista parece más gravosa una limitación que se repite en años consecutivos. Y lo es aún más, una afectación que es cada año mayor, en el sentido de que la diferencia en el porcentaje de ajuste - tomando como referencia la inflación - en el año siguiente es superior a dicha diferencia en el año inmediatamente anterior. Por eso se ha dicho que la medida legislativa que limita el derecho a mantener el valor adquisitivo del salario no puede ser indefinida ni tener el efecto de hacer nugatorio el derecho.

Cuál ha de ser el ajuste necesario, cada año consecutivo, es una decisión que compete al Congreso y al Ejecutivo, después de considerar los factores políticos y las variables económicas que estimen relevantes. No obstante, en el plano jurídico toda limitación a un derecho constitucional debe ser justificada y a medida que la limitación del derecho sea mayor, las razones para demostrar su admisibilidad constitucional se tornan igualmente más exigentes. Hasta la fecha, no se han esgrimido razones de esa entidad ni existe una norma permanente que obligue a afectar en mayor grado el derecho de los servidores públicos para lograr fines constitucionales que de otro modo serían inalcanzables, en las condiciones que señale la propia ley. Sin embargo, la limitación al derecho analizada en el presente proceso, por el solo hecho de estar antecedida por políticas de ajuste salarial restrictivas, tiene una incidencia mayor en el derecho mencionado. A esto se suma, que como se mostrará en el apartado 4.2 de esta sentencia, el gobierno advirtió al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 que el ajuste sería comparativamente más gravoso que el de los años anteriores, sin justificar por qué ello debería ser así. Por lo tanto, en ausencia de razones poderosas en sentido contrario, como se advirtió en la jurisprudencia, la limitación tiene que tender a ser menor año tras año durante la vigencia de la ley del plan del cuatrienio del respectivo gobierno; de lo contrario, la reducción del salario real se convierte en una política pública de carácter inconstitucional por estar encaminada siempre y de manera indefinida a permitir la reducción del valor del salario hasta hacer nugatorio el derecho mencionado.

La mencionada limitación no constituye una deuda que adquiere el Estado con cada servidor público y en cuya virtud deba reembolsarle lo no reajustado al final de un determinado periodo. Se trata de un ahorro fiscal para asegurar la sostenibilidad del gasto social en contextos de déficit fiscal elevado y endeudamiento público alto. Por lo mismo, no hay retroactividad del pago de lo dejado de percibir por parte de los servidores públicos que ven limitado su derecho a mantener el poder adquisitivo del salario. No se compadece con las justificaciones de la limitación del derecho - que son de orden macroeconómico atinentes a la reducción del déficit fiscal y buscan proteger la sostenibilidad de la política de gasto social - convertir la limitación general del derecho en una deuda individual con cada servidor público que éste puede cobrar al final del cuatrienio y de manera retroactiva. Por lo demás, esto iría en contra de los propios fines imperiosos que justifican la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios puesto que las

implicaciones de un ajuste en los gastos de personal para compensar, en un solo momento, la eventual reducción del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos representaría una carga fiscal adicional que podría llegar a ser muy significativa e, inclusive, podría afectar gravemente el gasto público social y ser contraproducente a la luz de los mismos fines macroeconómicos que la justificaron.

Sin embargo, subraya la Corte que la Constitución prohíbe que el fin de la política pública relativa a los salarios públicos sea permitir que estos tiendan ilimitadamente a perder poder adquisitivo. Por el contrario, del artículo 53 y de las normas concordantes con éste se deduce que el derecho constitucional comprende mantener el poder adquisitivo. El que dicho derecho sea limitable no significa que el fin de las políticas públicas pertinentes no deba tender a su plena realización. La cuestión de cuál es el medio más oportuno para alcanzar esta meta es objeto de legítimas controversias y no le corresponde a la Corte decidir cuál de todas las posiciones es más o menos conveniente. Ese debate ha sido confiado por el constituyente a otros foros.

Desde esta perspectiva dinámica, las autoridades responsables de diseñar la política macroeconómica disponen de un margen *prima facie* suficiente para lograr los objetivos que ellas mismas se hayan trazado. Por ejemplo, alcanzar las metas de reducción del déficit fiscal o disminuir la inflación, objetivos respecto de los cuales éstas podrían estimar que es necesario ajustar los salarios de los servidores públicos en escalas medias y altas por debajo de la inflación causada y teniendo como referente la inflación proyectada. Anualmente y al cabo de cada cuatrienio, en el debate público se evaluarán los méritos de las políticas respectivas como corresponde en una democracia.

### **3.4. La delimitación de los alcances del derecho según el contexto macroeconómico y jurídico: el silencio del legislador y la prudencia judicial**

3.4.1. Las premisas mencionadas conducen a que el juez constitucional sea prudente al momento de juzgar normas que materialicen la política salarial fijada por las autoridades competentes, sin que los silencios u omisiones de estas autoridades, patentes en el presente caso como se verá, le impidan defender la Constitución ni garantizar el goce efectivo de los derechos de contenido socioeconómico.

Si bien el legislador es el primer llamado a delimitar los alcances de estos derechos respetando su núcleo esencial y propendiendo por su realización concreta, la Corte constata que el Congreso no ha ejercido dicha competencia a pesar de que en el último fallo sobre el tema se puso de manifiesto que mientras el legislador no abordara las cuestiones difíciles al respecto, la Corte se vería avocada a hacerlo caso por caso, cuando las normas correspondientes fueran demandadas.

En un acápite de la sentencia C-1064 de 2001 se advirtió:

**“4.2.3. Constatación de la falta de desarrollo legislativo e inmunidad de los derechos.**

Como ya se mencionó, la Corte constata que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del artículo 53 de la Constitución relativo, entre otras materias, al salario mínimo vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, ni ha adoptado las reformas a la Ley 4 de 1992, ley marco para la fijación de los salarios de los servidores públicos, con el fin de desarrollar los principios constitucionales que rigen esta materia. Mientras tales disposiciones legislativas no sean expedidas por el Congreso de la República, el significado y los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución.”

La Constitución prevé instrumentos normativos en materia de fijación de salarios con vocación de permanencia, dentro de los cuales se destaca la ley marco correspondiente. La autoridad pública llamada a establecer los parámetros normativos en materia salarial es el Legislador, a iniciativa del gobierno, en desarrollo del artículo 150 numeral 19 literal e) de la Carta Política. En efecto, corresponde al Congreso de la República en ejercicio de sus funciones “(d)ictar las normas generales, y señalar en ellas 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 (...).” Tal atribución fue ejercida por el Legislador mediante la expedición de la Ley 4 de 1992, pero de manera insuficiente. Dicha ley fue expedida inmediatamente después de la promulgación de la Constitución y por lo tanto no contiene normas relativas a la armonización de los criterios que ella misma establece para fijar periódicamente el régimen salarial de los empleados públicos. En efecto, si bien el artículo 2<sup>[53]</sup> de la mencionada ley estableció

como criterios y objetivos a tener en cuenta por el Gobierno Nacional al fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos cobijados por dicha ley, entre otros, la prohibición de “desmejorar sus salarios”, la utilización eficiente del recurso humano; la competitividad; la garantía de una capacitación continua del personal a su servicio; la sujeción al marco general de la política macro-económica y fiscal; la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, etc., nada dispuso el legislador respecto del orden o la prioridad de dichos criterios ni acerca de cómo habrán de ser ponderados según las circunstancias de cada año. Por ejemplo, no dice el legislador cómo habrá de conciliarse el objetivo de no desmejorar los salarios con el de sujetar el aumento al marco de la política macroeconómica y fiscal ni indica como debe hacerse ello año tras año, en una perspectiva de mediano plazo, según las limitaciones presupuestales. Tal indeterminación de los factores para fijar el régimen salarial, deja en la incertidumbre la manera como el Gobierno debe proceder a hacer los ajustes salariales cuando el déficit fiscal es elevado y se ha mantenido. El legislador tampoco ha expedido el Estatuto de Trabajo a que hace referencia el artículo 53 de la Constitución, el cual debe desarrollar el principio constitucional de la remuneración mínima vital y móvil, y cuya realización incide sobre el régimen salarial de los servidores públicos cobijados bajo la ley marco. Algo semejante puede decirse de otras leyes relevantes en este caso, dentro del ámbito material que le es propio, como la ley orgánica de presupuesto y la ley orgánica del plan las cuales no abordan el punto que es objeto de controversia en el presente proceso, como también lo ha sido en el pasado desde que la Corte se pronunció al respecto en el año 2000.

3.4.2 Ante el silencio legislativo en materia de la fijación de parámetros normativos claros dentro de los cuales debe moverse el gobierno durante el cuatrienio que abarca la ley del plan, y año por año en la ley de presupuesto para cada vigencia fiscal en relación con el reajuste salarial que luego se fijará mediante decretos que desarrollen la ley marco correspondiente, la Corte ha exhortado repetidamente al Congreso para que regule específicamente la materia, lo cual depende en algunos casos de la iniciativa del gobierno, como sucede con las reformas a la ley marco citada (artículo 154,CP). Ante el continuo silencio del legislador y a la luz del principio de inmunidad de los derechos, se justifica la intervención de la Corte Constitucional.

Tal intervención se realiza según las reglas de prudencia judicial, las cuales impiden que la Corte entre a establecer una fórmula para el reajuste salarial de los servidores públicos. Lo que corresponde determinar a la Corte en ejercicio

de sus competencias de control constitucional de las leyes acusadas de inconstitucionalidad es señalar los parámetros constitucionales que deben respetarse al momento de limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario para no hacer nugatorio dicho derecho. A la Corte no le compete establecer una fórmula específica de ajuste salarial. Ello corresponde al legislador y el Ejecutivo, según la distribución de competencias entre ambas ramas del poder público. Pero sí compete a la Corte, ante la ausencia de parámetros específicos trazados por el legislador, señalar los extremos constitucionales que han de ser respetados. Así lo hará en el apartado 5 de esta sentencia, aplicando la doctrina anteriormente expuesta, después de señalar los elementos del contexto relevantes y diferentes para la vigencia fiscal de 2003.

3.4.3 Recuerda la Corte que la objetividad y razonabilidad de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario depende principalmente de la justificación que el legislador y el gobierno expongan con miras a defender la constitucionalidad de la medida. Como se expresó en la sentencia C-1064 de 2001: *“Le corresponde a las autoridades que participaron en la expedición de la norma demandada demostrar que la limitación al derecho de tales servidores es constitucionalmente justificada”*. Y al final de dicha sentencia se advirtió: *“La Constitución no impide que tales criterios sean ponderados prestando especial atención a tales circunstancias extraordinarias. No obstante, la justificación y defensa de una política pública salarial que incluya una ponderación de circunstancias macroeconómicas extraordinarias, de su relevancia constitucional y de su carácter imperioso, compete a las autoridades que la adoptaron. La Corte constata que en el presente proceso dicha carga no fue integralmente cumplida por las autoridades sobre las cuales recaía y que sólo las finalidades sociales definidas por la propia Constitución como fundamentales justificaron en este caso las limitaciones analizadas en la presente sentencia. La Corte puede oficiosamente apreciar elementos de juicio fácticos, pero no suplir la insuficiencia de los argumentos aportados por quienes solicitan un cambio total de su jurisprudencia y estiman que se pueden establecer limitaciones más gravosas a los derechos constitucionales”*.

Dicha carga argumentativa recae sobre los autores de la limitación del derecho a mantener el poder real del salario y versa sobre varias cuestiones, que analiza el juez constitucional en cada proceso. Estas cuestiones son: si se justifica limitar el derecho dadas las circunstancias del caso; qué características del diseño de la limitación son constitucionalmente admisibles; qué grado puede alcanzar la limitación a la luz de los fines invocados para

justificarla; y cuáles son los criterios para armonizar los derechos y fines enfrentados a medida que evoluciona la política salarial, que se transforma el contexto socioeconómico y jurídico y que las pasadas limitaciones han tenido un efecto diferencial sobre las distintas escalas salariales, lo cual torna la carga de argumentación más exigente cada año. Para satisfacer dicha carga argumentativa plenamente, los fines invocados no pueden ser formulados *post hoc*, como meras racionalizaciones posteriores a la norma acusada, ni ser tan abstractos que sea imposible para el juez determinar en qué medida el peso que tiene el fin buscado logra justificar el grado de afectación del derecho a mantener el poder adquisitivo en las escalas salariales en que haya sido limitado, según el diseño de la política pública relativa al ajuste de los salarios públicos que se ha instrumentalizado, entre otros, en el artículo sobre apropiaciones de la ley anual de presupuesto. Cuando el juicio de constitucionalidad es estricto, el juez constitucional no puede suplir completamente la carga de justificación constitucional de una norma acusada de desconocer un derecho constitucional que compromete el mínimo vital.

Después de haber sintetizado y precisado la doctrina de la Corte sobre el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario del cual son titulares los servidores públicos cobijados por la norma acusada y sobre el carácter no absoluto de dicho derecho y las condiciones en que éste puede ser limitado, en especial cuando las limitaciones se suceden año tras año, entra la Corte a juzgar la norma acusada. Como se anotó, dicho juicio debe responder al contexto en que se inscribe la norma presupuestal demandada y valorar las razones esgrimidas por los impulsores de la misma para justificar la existencia, las características, la modalidad y el grado de la limitación del derecho constitucional.

#### **4. El contexto dentro del cual se inscribe la norma acusada.**

El contexto dentro del cual se inscribe el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 será analizado en tres partes relacionadas pero separables. La primera se refiere a los hechos notorios del contexto socioeconómico que son relevantes para determinar si se justifica limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario en el presente caso (apartado 4.1.). La segunda versa sobre los lineamientos que orientaron el debate al momento de ser presentado y tramitado el proyecto de ley anual del presupuesto correspondiente. Ello permitirá identificar la posición expresada por el gobierno el 5 de agosto de 2002 al explicar la norma acusada ante el Congreso de la República (apartado 4.2). La tercera alude a los cambios que se han efectuado en el contexto

jurídico desde que la Corte profirió la sentencia C-1064 de 2001, en especial la expedición de una ley que abordó transitoria y puntualmente aspectos relevantes para resolver los problemas jurídicos en el presente caso (apartado 4.3). Estas tres partes, tomadas en conjunto, son pertinentes ante la ausencia de razones específicas esgrimidas por parte de las autoridades que defienden en el presente proceso limitar el derecho. En efecto, la Corte constata que la carga argumentativa mencionada en la jurisprudencia no se cumplió respecto de (i) las condiciones de la limitación (en particular su modalidad y su grado) ni (ii) de los criterios para efectuar dicha limitación en otro año consecutivo. No obstante, la Corte acudirá a la exposición de motivos al proyecto de ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 para identificar el alcance de la limitación propuesta, así como otros aspectos relevantes para aplicar la doctrina anteriormente resumida a una ley diferente que se inscribe en un contexto distinto. Luego, se mostrarán los cambios en el contexto jurídico que son relevantes para aplicar dicha doctrina.

#### **4.1. Hechos notorios del contexto socioeconómico**

El contexto socioeconómico en el cual se inscribe la ley anual de presupuesto acusada en el presente proceso tiene especificidades relevantes. Habida cuenta de que en los argumentos presentados a favor y en contra de la norma acusada no se presentaron aspectos específicos de dicho contexto que fueran considerados específicamente pertinentes, la Corte partirá de los que constituyen hechos notorios básicos. Serán considerados (i) los reajustes efectuados en el pasado a los salarios de los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, y (ii) el déficit fiscal y la deuda pública.

En las sentencias de esta Corporación sobre las instituciones rectoras de la política macroeconómica o sobre las metas de la misma, la Corte les había reconocido a estas variables un valor constitucional<sup>[54]</sup>. Además, en las sentencias sobre las leyes anuales de presupuesto la Corte había resaltado la importancia de ponderar la racionalización del gasto público en el análisis constitucional<sup>[55]</sup>. Con posterioridad, la Corte ha sido explícita en valorar las metas de la política macroeconómica en coyunturas críticas como manifestaciones de un interés general imperioso<sup>[56]</sup>.

4.1.1. Pasa la Corte a constatar la evolución de la política de fijación de los salarios de los servidores públicos respecto de la inflación causada desde que la Corte se pronunció sobre el tema, en el año 2000, para juzgar una ley de presupuesto cuyo proyecto original fue presentado en 1999.<sup>[57]</sup> Se resume la

evolución de los ajustes de los salarios de los empleados públicos en los últimos años, tomando como referencia los decretos gubernamentales expedidos entre 1999 y 2002.<sup>[58]</sup> Analizar los ajustes salariales de los servidores públicos es relevante para la resolución del presente caso, pues dicha evolución muestra si en los últimos años se ha limitado, año tras año, el derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario de estos empleados.

Para 1999<sup>[59]</sup>, el año anterior al primer fallo de la Corte sobre fijación de salarios públicos, el aumento nominal de las asignaciones básicas menores a 3 salarios mínimos fue entre el 17% y el 18%; a partir de este nivel, el incremento fue progresivamente menor. Así, para el empleado público que devengaba lo equivalente a 3.12 salarios mínimos (\$636.792 pesos) se decretó un aumento del 16%, mientras que para el funcionario que ganaba 20.33 salarios mínimos (\$4.144.331 pesos) su asignación creció nominalmente en un 10%. La inflación para el año 1998 fue de 16.7%.<sup>[60]</sup>

En febrero del año 2000<sup>[61]</sup>, las asignaciones básicas fueron reajustadas en un 9.23%<sup>[62]</sup> para aquellos funcionarios que devengaban menos de \$240.515 pesos (alrededor de un salario mínimo del año 1999<sup>[63]</sup>) y en 9% para quienes recibían una asignación entre \$240.515 y \$472.920 pesos (entre 1 y dos salarios mínimos). Para el resto de servidores públicos no se realizó aumento en su asignación básica. Sin embargo, como consecuencia de la sentencia C-1433 de 2000<sup>[64]</sup>, proferida el 23 de octubre de 2000, el gobierno indexó todos los salarios al 9.23%<sup>[65]</sup>, cumpliendo lo ordenado por la Corte, teniendo en cuenta el valor de la inflación causada en 1999.

Posteriormente, el 19 de julio del año 2001<sup>[66]</sup>, aumentaron en un 9% las asignaciones nominales menores a dos salarios mínimos<sup>[67]</sup>, y en un 2.5% todas las demás. El crecimiento de los precios para el año 2000 fue de 8.75%. Poco después, como consecuencia de lo decidido en la sentencia C-1064 de 2001<sup>[68]</sup>, aumentaron en 9% los salarios nominales inferiores a dos salarios mínimos y en menor proporción, de manera progresiva, el resto de asignaciones hasta llegar a un reajuste del 2.5% para las asignaciones equivalentes al 19.14 salarios mínimos<sup>[69]</sup>

Por último, en el año 2002<sup>[70]</sup>, las asignaciones equivalentes \$287.665 pesos (1.03 salarios mínimos) se ajustaron en un 7.65%. A partir de dicho nivel el incremento nominal disminuyó proporcional y progresivamente. La inflación del año 2001 fue de 7.65%. La Corte advierte una diferencia entre los parámetros señalados en la sentencia C-1064 de 2001 y el ajuste salarial

realizado en el año 2002. Mientras que la sentencia referida indicó que “los salarios de dichos servidores públicos que sean inferiores al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central, deberán ser aumentados cada año en un porcentaje que, por lo menos, mantenga anualmente su poder adquisitivo real”, el ajuste salarial efectuado en el año mencionado sólo previó aumentos iguales que la inflación del año anterior para las asignaciones inferiores a 1.01 salarios mínimos.<sup>[71]</sup>

De los párrafos anteriores se concluye que desde el año 1999, los decretos que ajustaron las asignaciones básicas de los empleados de la rama ejecutiva, salvo algunas excepciones (al final del año 2000, cuando la sentencia C-1433 de 2000 ordenó indexar la totalidad de salarios de los servidores públicos de las entidades cobijadas por el respectivo presupuesto nacional), dispusieron un reajuste menor a la inflación del año anterior para las asignaciones superiores a 3 salarios mínimos, inclusive para las comprendidas entre 2 y 3 salarios mínimos en el año 2001, y entre 1 y 2.03 salarios mínimos en el 2002, lo que implica una pérdida del poder adquisitivo del salario para los servidores estatales de salarios medios por un período prolongado de tiempo, sin que se haya justificado la necesidad de continuar con esta tendencia.

4.1.2. No obstante las decisiones salariales reseñadas, el nivel de déficit fiscal del Gobierno nacional central no ha mejorado<sup>[72]</sup>. En efecto, el déficit como porcentaje del PIB presenta un aumento constante entre los años 1993, cuando fue de 0.74%, y 2001, año en el que se presentó un desfase de 5.94%. Únicamente en el año 2002 se constata una leve disminución, al pasar al 5.51% del PIB.<sup>[73]</sup> En el mismo sentido, la Corte observa que el saldo total de la deuda del Gobierno Central nacional pasó, de \$14 billones de pesos en el año 1994, a, \$64 billones en 2000, \$102 billones en 2002, y \$109 billones en junio del presente año.<sup>[74]</sup> En términos relativos, la deuda pública pasó de representar el 37.8% del PIB en diciembre de 2000 a 49.9% en marzo de 2003.<sup>[75]</sup>

La Corte considera que los datos acerca del déficit fiscal y la deuda pública tienen relevancia en este proceso, dado que éstas variables mencionadas por los intervinientes tienen una incidencia directa sobre la estabilidad macroeconómica, la capacidad del Estado de financiar el gasto social, y en general, sobre la posibilidad real del Estado para promover la prosperidad general. Además, estas variables han sido invocadas por las autoridades para explicar la necesidad de limitar el derecho a mantener la capacidad adquisitiva

del salario respecto de los servidores públicos cobijados por la ley parcialmente acusada.

Sobre la relevancia del contexto económico en estos casos, anotó la Corte en la sentencia C-1064 de 2001:

“En las sentencias atinentes al presupuesto y a los salarios de los servidores públicos, el contexto real también es especialmente pertinente. La ley anual de presupuesto es un reflejo de la realidad social y económica, así como de las políticas del Estado para responder a esa realidad. (...)

Además de estas consideraciones, atinentes a la naturaleza y al contenido de la norma demandada, a las características de la política salarial implícitamente cuestionada, y al fin y a las premisas de la demanda, hay otras que justifican que la Corte aprecie el contexto real en el cual ha de interpretar la Carta. La Constitución no es un invento artificioso sino un pacto político fundamental concebido a partir de nuestra realidad y adoptado por una Asamblea Constituyente popularmente elegida y pluralista, y acordada para orientar la atención que las autoridades brinden a los problemas concretos de los colombianos. Por su origen y su función, la interpretación de la Constitución ha de ser vivificante para que sus mandatos efectivamente se cumplan y para que su significado responda a las realidades nacionales. Por eso, el artículo 2° de la Carta dispone que el Estado, del cual forma obviamente parte la Corte Constitucional, tiene como uno de sus fines esenciales “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.<sup>[76]</sup>

#### **4.2. Posición expresada por el gobierno al explicar la norma acusada ante el Congreso de la República**

Cuando el juicio de constitucionalidad es estricto, se torna particularmente relevante la posición expresada por el gobierno, quien presentó el proyecto de norma acusada en ejercicio de su iniciativa legislativa exclusiva, respecto de la política salarial aplicable a los servidores públicos y su importancia dentro de la política macroeconómica general, al momento de explicar la orientación de los instrumentos jurídicos pertinentes ante el Congreso de la República.

4.2.1. Del mensaje del Ejecutivo<sup>[77]</sup> al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto para la vigencia de 2003 a la Cámara de Representantes<sup>[78]</sup>, la Corte subraya lo siguiente:

Primero, el gobierno consideró que existe una “enorme inflexibilidad del gasto”, que obstaculiza reducir el déficit fiscal a través de la programación presupuestal. Dado lo anterior, se sostuvo que el Ejecutivo sólo tenía discrecionalidad sobre el 10% del presupuesto. De acuerdo con lo anterior, entre 1999 y 2002 se había cambiado la tendencia al aumento de los costos de funcionamiento, tanto en materia de expansión de personal, como de remuneración de los funcionarios. El gobierno afirmó:

“El ajuste de gastos de personal se logró por la vía de una política salarial austera, control de las plantas de personal al no presupuestar vacantes, y reducción de los gastos indirectos de personal, incorrectamente denominados “nóminas paralelas”. El ajuste no fue mayor, entre otras razones, por la alta concentración de gasto en los sectores de defensa, justicia y órganos de control, que en conjunto representan cerca del 75% del total de los gastos.

Debido a la inflexibilidad de las nóminas, el mayor ajuste se ha centrado en los gastos generales de la administración, financiados por aportes de la Nación. En efecto, si se hubiera mantenido el valor de estos gastos en términos reales, durante el periodo 1999-2002, hoy alcanzarían la suma de 1.8 billones que frente a los \$1.2 billones presupuestados representan, sólo en el 2002, un ahorro cercano a los 600 mil millones de pesos. Como en el caso anterior, el ajuste también hubiera sido mayor de no ser por el peso que en los mismos tienen los sectores mencionados.”

“Que casi las tres cuartas partes de las apropiaciones por gastos generales y de personal se concentren en unos pocos sectores claves, hace que el margen de maniobra se reduzca sobre todo, si se considera que la actual situación de orden público impedirá cualquier propuesta de reducción de estas áreas.”

Sí además de la reducción del gasto se busca generar un aumento en la eficiencia del mismo, no es suficiente actuar exclusivamente sobre factores como el incremento salarial a los servidores públicos o la adquisición de bienes y servicios; hacia el futuro será preciso

reconsiderar el actual tamaño de las plantas y avanzar en un proceso de redimensionamiento del Estado y de asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, no sin antes precisar cuál es el Estado que se quiere.”

Segundo, en cuanto a los criterios específicos tenidos en cuenta para el ajuste salarial concordante con las disponibilidades reales, se afirmó que el Gobierno había seguido “la sentencia de la Corte Constitucional, C-1168 de 2001, sobre incremento salarial a los servidores públicos.”<sup>[79]</sup>

Tercero, en lo relacionado con los gastos de personal al establecer que la programación del gasto debía corresponder a las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno, se afirma:

“Gastos de personal con base en el costo de las nóminas, es decir, de los cargos realmente ocupados, y control estricto de los recursos destinados a financiar gastos indirectos. La programación del presupuesto para el 2003 supone un aumento salarial del 6%, equivalente a la inflación prevista para el 2002, para los servidores públicos que devenguen el salario mínimo; de 5%, o sea la inflación esperada para 2003, para aquellos otros que ganen hasta el salario promedio y de 1%, o menos, para el resto de funcionarios. Con esto se dará cumplimiento a la sentencia C-1168 de 2001 y a la Ley 617 de 2000.”

La Corte constata que en las intervenciones escritas del Gobierno explicando los alcances del proyecto de ley anual del presupuesto ante el Congreso, con excepción de lo reseñado en líneas anteriores, no se esgrime ninguna justificación constitucional para reducir, por tercer año consecutivo, las asignaciones básicas reales de los funcionarios públicos. Tampoco se observa fundamento alguno acerca de la razonabilidad constitucional de las escalas salariales propuestas, la disminución relativa del reajuste presentado en cada una de ellas ni del grado mayor que podría llegar a alcanzar tal limitación. A ello se suma que no hay explicación de los parámetros a aplicar, ni del peso que tiene de la situación económica para limitar el ajuste de los salarios.

4.2.2. Habida cuenta de los anteriores silencios, la Corte acudió al Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en dicha Ley, no existe referencia alguna acerca del ajuste de los salarios de los servidores públicos, ni a cómo éste se

inscribe dentro de las metas de la política macroeconómica de la parte general del Plan.

### **4.3. Cambios en el contexto jurídico relevante**

La Corte constata, en tercer lugar, que el contexto jurídico es diferente al anticipado durante la formación legislativa del presupuesto y al considerado cuando se profirió la sentencia C-1064 de 2001.

La Ley 780 de 2002 se originó al finalizar la administración anterior y fue aprobada y sancionada después del inicio de un nuevo gobierno que propuso reformar la Constitución por vía de un referendo constitucional en varios aspectos dentro de los cuales se encontraba el régimen salarial de los servidores públicos. El punto 14 de dicho referendo decía que *“cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo”*. Al momento de adoptarse la presente sentencia, el artículo del referendo en esta materia no ha modificado la Constitución, lo cual significa que el referente constitucional para juzgar la norma acusada es la Carta de 1991 sin reformas en este punto, y que el supuesto jurídico dentro del cual se aprobó la norma acusada, v.gr. la autorización de congelar determinados salarios de servidores públicos, no se ha materializado.

Adicionalmente, por primera vez desde que la Corte se ha pronunciado sobre los aumentos de los salarios de los servidores públicos, existe una decisión del Congreso de la República respecto de cuáles salarios en ningún caso pueden ser reajustados anualmente en una proporción inferior a la inflación causada el año anterior. Tales salarios son los ubicados en las escalas salariales bajas, porque respecto de los demás no se señaló un parámetro específico de ajuste. Esta decisión está plasmada en una Ley 796 de 2003 que fue declarada constitucional por esta Corte.<sup>[80]</sup>

La mencionada ley tiene un valor jurídico relevante para la decisión que aquí se adopta por las siguientes cuatro razones. Primero, la Ley 796 de 2003 es una ley en sentido formal y material que está aun vigente y fue declarada exequible por esta Corporación y, por lo tanto, muestra objetivamente cuál fue la voluntad del legislador, así sea para un lapso preestablecido; segundo, la mencionada ley, al incorporar el texto de referendo, en especial el artículo 14 sobre reajuste de los salarios del sector público, lo hizo también para la vigencia del año 2003, que es precisamente el período que cubre la ley anual

de presupuesto parcialmente acusada que ahora se analiza en su constitucionalidad; tercero, la Ley 796 establece algunos parámetros altamente específicos dirigidos al Gobierno al fijarle los límites dentro de los cuales podía expedir el decreto de ajuste salarial; cuarto, los parámetros normativos de la Ley 796 de 2003 son jurídicamente relevantes porque, aun en la hipótesis de que la Constitución hubiese sido modificada en este punto, en la vigencia fiscal de 2003 el Gobierno no podría dejar de ajustarle, con base en la inflación causada con base en el IPC como lo indica la propia ley, a los servidores públicos con salarios iguales o menores a dos salarios mínimos.

No obstante, dicha ley, por su naturaleza y función específica, no representa una modificación permanente del ordenamiento jurídico en este punto. La Ley 796 de 2003 no reformó la Ley 4 de 1992 que fija el marco para la expedición de decretos presidenciales relativos al incremento de salarios de los servidores públicos. El marco legal general para la determinación de los incrementos salariales de tales servidores públicos continúa inmodificado, sin que ello signifique que la decisión del Congreso de la República sea totalmente irrelevante en este caso. En efecto, dicha ley contiene los parámetros más específicos sobre ajuste de salarios públicos en las escalas bajas, así estos sean transitorios, lo cual hace que el criterio aplicado en la sentencia C-1064 de 2001 (v.gr. el promedio salarial) sea más general y de menor pertinencia, como se verá en el apartado 5.3 de esta sentencia.

4.4. En resumen, de los elementos del contexto previamente descritos, se deducen varias conclusiones relevantes para resolver los problemas jurídicos planteados en el presente proceso. La primera es que el contexto jurídico tiene unas especificidades que han de ser valoradas por la Corte y que impiden calificar este caso como idéntico al resuelto en la sentencia C-1064 de 2003 y en otros fallos anteriores. La segunda es que el contexto socioeconómico continúa mostrando una situación de déficit fiscal elevado y de endeudamiento público creciente hechos notorios que fueron invocados por el abogado que intervino en representación del Ministerio de Hacienda en el presente proceso. La tercera es que la evolución de los ajustes de los salarios de los servidores públicos de las entidades cobijadas por la ley parcialmente acusada indica que los aumentos han sido inferiores a la inflación causada y que la inflación ha venido disminuyendo gradualmente. La cuarta es que hay una diferencia protuberante, no justificada en el presente proceso, entre los parámetros aplicados para los ajustes salariales en 2001 y 2002, o sea, los dos años de vigencia de la doctrina sentada en la sentencia C-1064 de 2001, puesto que en 2001 se aumentaron los salarios en un porcentaje igual a la inflación causada a

los servidores que ganaban hasta dos salarios mínimos, mientras que en 2002 este porcentaje únicamente cobijó a quienes ganaban hasta un salario mínimo, sin que se haya demostrado en este caso que el promedio ponderado de los salarios de los servidores públicos de la administración central hubiera descendido tanto en un año. La quinta es que el ajuste salarial previsto para el 2003, según las explicaciones del gobierno ante el propio Congreso, tampoco justifica la modalidad y el grado de la limitación del derecho para las diferentes escalas salariales.

A partir de estos elementos relevantes del contexto que muestran las especificidades del presente caso, pasa la Corte a resolver los problemas jurídicos planteados.

## **5. Examen de constitucionalidad de la norma acusada**

La aplicación de la doctrina constitucional reseñada en los acápites precedentes para efectos de determinar la constitucionalidad de la norma acusada, se llevará a cabo en tres pasos. En primer lugar, la Corte constatará que el artículo 2 de la Ley 780 de 2002, constituye un instrumento para limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de sus salarios. En segundo lugar, se verificará si la limitación en cuestión cumple con los requisitos establecidos por la Carta Política, según se han precisado en la jurisprudencia constitucional. Finalmente, se señalarán los criterios constitucionales específicos que deberán seguir las autoridades competentes, esto es, el Gobierno y el Congreso, al momento de adoptar las decisiones que les corresponden respecto de la limitación de los ajustes a los salarios de los servidores públicos, para que tales decisiones sean respetuosas de la Constitución.

### **5.1. La limitación que instrumentaliza la norma acusada no constituye una omisión legislativa relativa.**

La primera pregunta que debe resolver la Corte es la siguiente: ¿el artículo 2 de la Ley de Presupuesto consagra una limitación del derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario? La ciudadana demandante controvierte la constitucionalidad de esta norma porque en su criterio, la apropiación de recursos que allí se ordena es claramente insuficiente para cubrir el valor de los aumentos a los salarios de los servidores públicos en general. En criterio de la actora en el presente proceso, existe una omisión legislativa consistente en que no fueron incluidos,

dentro del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para el 2003, los recursos necesarios para satisfacer tal derecho de los servidores públicos.

En este punto, la Corte discrepa de la posición de la demandante, por cuanto tal y como se indicó en la sentencia C-1064 de 2001, la supuesta apropiación de una determinada suma de dinero que resulta insuficiente para cubrir los aumentos de los salarios de los servidores del Estado no constituye una omisión legislativa. Según se precisó en tal fallo, el cargo formulado por el actor –idéntico al que es objeto de estudio en el presente proceso- no consistía en que el presupuesto hubiera omitido aumentarle el salario a un grupo determinado de servidores, hipótesis en la cual sí se configuraría una omisión legislativa que podría ser objeto de control constitucional; lo que el demandante afirmaba era que el aumento previsto por la apropiación demandada habría debido ser mayor, posición idéntica a la de la ciudadana que controvierte la norma bajo examen. La Corte determinó, en la misma ocasión, que *“no se puede afirmar que hay omisión legislativa relativa cuando la norma demandada cobija a todos los sujetos o grupos de personas constitucionalmente relevantes”*. Esta posición jurisprudencial será reiterada en la presente sentencia.

Por otra parte, la norma acusada no consagra, en sí misma, un mandato según el cual se habrán de limitar los reajustes anuales de los salarios del sector público, ni mucho menos precisa los criterios conforme a los cuales los operadores presupuestales habrán de materializar dichas limitaciones. Dicha norma se limita a establecer una determinada suma de dinero como el monto total de las apropiaciones destinadas a cubrir el funcionamiento del sector público, la cual se habrá de destinar, en parte, al pago de los salarios de los servidores públicos durante la vigencia fiscal correspondiente. Ahora bien, lo anterior no implica que tal apropiación presupuestal no sea el reflejo de una decisión de las autoridades competentes –el Gobierno y el Congreso- de limitar, efectivamente, el derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores del Estado; por el contrario, una interpretación histórica de la norma acusada confirma que el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 es el reflejo –y el instrumento- de una decisión del Legislador y el Ejecutivo en ese preciso sentido.

En efecto, tal y como se indicó en acápites anteriores de esta sentencia, los antecedentes legislativos de la norma acusada revelan que fue la política explícita del Gobierno reducir los aumentos de los salarios de los servidores

públicos, para efectos de aliviar el grave déficit fiscal que aqueja al país. En el mensaje del Ejecutivo a la Cámara de Representantes al presentar el proyecto de presupuesto para 2003, anteriormente citado, se dijo expresamente:

“Gastos de personal con base en el costo de las nóminas, es decir, de los cargos realmente ocupados, y control estricto de los recursos destinados a financiar gastos indirectos. La programación del presupuesto para el 2003 supone un aumento salarial del 6%, equivalente a la inflación prevista para el 2002, para los servidores públicos que devenguen el salario mínimo; de 5%, o sea la inflación esperada para 2003, para aquellos otros que ganen hasta el salario promedio y de 1%, o menos, para el resto de funcionarios. Con esto se dará cumplimiento a la sentencia C-1168 de 2001 (sic) y a la Ley 617 de 2000.”

De esta forma, fue expresa la política del Ejecutivo de limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo de la remuneración los servidores públicos que devenguen salarios superiores a un salario mínimo; asimismo, resulta claro que se decidió limitar el aumento salarial de los servidores públicos que devenguen un salario mínimo a un porcentaje equivalente a la inflación prevista para el año 2002, esto es, el 6%, y que éste fue el porcentaje máximo de aumento salarial propuesto por el Gobierno. En adelante, se decidió que el ajuste fuera menor a la inflación causada en el año 2002. El salario promedio fue tomado como criterio para definir un ajuste equivalente a la inflación esperada en el 2003, para la escala salarial comprendida entre un salario mínimo y dicho promedio salarial, cuyo monto no se indica. Los salarios superiores a dicho promedio serían ajustados en 1% o menos sin indicar cómo se aplicaría el principio de progresividad, sentado en la C-1064 de 2001, no en la C-1168 de 2001, equivocadamente citada, que alude a un tema diferente al de salarios de los servidores públicos. En ese sentido, el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 sí constituye el instrumento necesario para la materialización de una decisión del Gobierno y del Congreso consistente en limitar, para el año 2003, los aumentos de los salarios de los servidores públicos. Por lo mismo, tal norma es susceptible de ser objeto de un análisis de constitucionalidad en los términos que se precisaron en los acápites precedentes, a la luz de los cargos formulados por la ciudadana demandante, lo cual procederá a hacer la Corte a continuación.

## **5.2. Aplicación del juicio estricto de constitucionalidad a la norma acusada.**

El segundo interrogante que debe resolver la Corte es si la limitación que instrumentaliza la norma cumple con los requisitos establecidos por la Constitución Política, en forma tal que no desconozca el derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de sus salarios. Tal y como se precisó anteriormente, la determinación de la constitucionalidad de dichas limitaciones, y del carácter imperioso de las finalidades invocadas para justificarlas, se debe efectuar aplicando un parámetro estricto de juicio, puesto que está potencialmente de por medio la preservación del derecho al mínimo vital de los servidores públicos afectados y de las familias que de ellos dependen. En otras palabras, para resolver este interrogante es necesario someter la norma acusada a un juicio estricto de constitucionalidad.

5.2.1. El primer paso del juicio consiste en determinar si el objetivo que persigue esta limitación constituye un fin imperioso. De las intervenciones del Gobierno ante el Congreso se deduce –escuetamente- que mediante las limitaciones a los reajustes de los salarios del sector público se persigue reducir el déficit fiscal que aqueja al país, para así contribuir a establecer el equilibrio macroeconómico que requiere el buen desempeño de la economía nacional. Sobre la legitimidad y el carácter imperioso de esta finalidad a la luz de la Carta Política no cabe duda; ya se vió cómo la doctrina constitucional tiene establecido que existe un interés público real, concreto e imperioso en superar el elevado y sostenido déficit de las finanzas públicas, así como el crecimiento en la deuda externa e interna de la Nación, como se recordó en el apartado 3.3.3.1 de esta sentencia. En esa medida, el primer paso del juicio ha sido superado por la norma bajo estudio.

5.2.2. En segundo lugar, se debe determinar si el medio que constituye la medida de limitación, es decir, los aumentos de los salarios públicos por debajo de la inflación causada es respetuoso del ordenamiento jurídico, en el sentido de no estar prohibido por las normas del sistema. También en este punto se ha determinado que el derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de sus salarios es por esencia limitable, siempre y cuando las limitaciones cumplan con los requisitos constitucionales que se han reseñado. Por lo mismo, se trata de un medio legítimo para lograr el objetivo señalado por el Gobierno en la intervención que se ha citado.

5.2.3. Por último, es necesario demostrar que la relación entre medio y fin es razonable, es decir, que el medio es necesario y proporcionado para alcanzar el fin propuesto, y que es respetuoso del requisito de temporalidad que se ha destacado en los apartados anteriores de esta sentencia. Y es en este punto en el cual la Corte constata un silencio doble: primero, de las autoridades competentes, es decir, por parte del Gobierno –tanto en sus intervenciones ante el Congreso como en el curso del presente proceso-, y segundo, del Congreso de la República, que no ha expedido normas permanentes, como reformas a la ley marco (prevista en el artículo 150, numeral 19, literal e) o el estatuto del trabajo (artículo 53), por citar tan solo dos ejemplos, donde se establezcan criterios permanentes con base en los cuales se aborde el problema que la Corte habrá de resolver.

¿Quiere esto decir que la Corte Constitucional debe correr con la carga argumentativa propia de una limitación de esta naturaleza, e imaginar las posibles fundamentaciones, así como las posibles objeciones, que se podrían formular en relación con la limitación de los aumentos salariales del sector público que instrumentaliza la norma acusada? A todas luces, la respuesta es negativa dado que se trata de un juicio estricto de constitucionalidad en el cual la Corte puede interpretar los argumentos presentados y señalar su alcance pero no suplir completamente la carga argumentativa de quienes intervinieron en la adopción de la norma acusada y en su defensa jurídica. Además, ya se vió cómo la Corte no es el órgano llamado a fijar, en materia presupuestal, los contenidos propios de la política fiscal o de las decisiones macroeconómicas del Estado, ya que esta es una función asignada, según la distribución constitucional de competencias, al Gobierno y al Congreso. La función de la Corte es la de verificar la constitucionalidad de las decisiones adoptadas en este sentido por las autoridades competentes, especialmente cuando se encuentre de por medio la limitación de derechos constitucionales, y mucho más cuando se está frente a una potencial afectación del derecho al mínimo vital.

En esa medida, la Corte carece de elementos específicos, invocados en el presente proceso, para analizar el tercer paso del juicio de constitucionalidad a aplicar el cual se refiere a la justificación de la modalidad y del grado en que se hará la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos cobijados por la norma acusada.

### **5.3. Los parámetros de constitucionalidad a tener en cuenta por las autoridades competentes.**

Se presenta, entonces, el mismo silencio argumentativo y legislativo sobre el cual ya había advertido la Corte en la sentencia C-1064 de 2001, según se recordó en el apartado (3.4) en esta sentencia. En dicho fallo la Corte se preguntó, como lo hace ahora: *“Ahora bien, surge el siguiente interrogante: ¿cuánto puede limitarse este derecho? ¿en qué condiciones exactas la limitación sería desproporcionada?”*

Procederá la Corte a avanzar en el juicio de constitucionalidad de manera análoga. En aras de la prudencia judicial, en lugar de diseñar *motu proprio* una fórmula de ajuste salarial, la Corte acudirá a los parámetros normativos vigentes al momento de proferir este fallo que sean más específicos y pertinentes, para concretar la doctrina sentada en el precedente.

5.3.1. En primer lugar, la Corte desea enfatizar que dos de los parámetros de constitucionalidad a tener en cuenta por las autoridades competentes son de especial importancia. Primero, cuál es el criterio para delimitar los “salarios bajos”, que según la C-1064 de 2001 devengan servidores cuyo derecho *“tiene el carácter de intangible en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Es decir, es un derecho que si bien no es absoluto, constitucionalmente se le reconoce una resistencia especial frente a posibles limitaciones resultantes de la acción de las autoridades públicas. Es un derecho que, pese a encontrarse el país en una situación económica como la actual, del proceso se desprende que no puede ser tocado”*. Segundo, cómo determinar, según los elementos de juicio que obran en el proceso para justificar la limitación del derecho de los servidores ubicados en las escalas salariales medias y altas, la modalidad y el grado de la limitación razonable de tal forma que no se viole el núcleo esencial del derecho constitucional.

5.3.1.1 En cuanto a la primera cuestión, recuerda la Corte que en el momento en que se profirió la citada sentencia C-1064 de 2001, no existía norma legal alguna que pudiera proporcionar al Gobierno la orientación necesaria para establecer los diferentes niveles de limitación del derecho de los servidores del Estado a mantener el poder adquisitivo de su salario; así, se constató expresamente que el Congreso no había establecido aún *“criterio alguno que oriente al Ejecutivo al momento de diferenciar a los servidores públicos para efectos de realizar los aumentos salariales”*. Por ello, hasta tanto no hubiese un pronunciamiento del Legislador sobre el particular, la Corte Constitucional debía constatar la existencia de un silencio legislativo, y por lo mismo buscar

un referente lo más específico posible en el texto de la Carta Política. Fue así como la Corte identificó el artículo 187 como el criterio orientador más específico proporcionado por el ordenamiento constitucional para determinar la forma en que habría de hacerse el aumento salarial diferenciado de los servidores públicos; por ello se señaló en ese caso, como parámetro guía a seguir, el del “*promedio ponderado*” de la remuneración de los servidores de la administración central según certificación del Contralor General de la República, ya que éste, si bien se refería específicamente a un criterio para fijar el aumento en la asignación de los congresistas, era la disposición jurídica de mayor especificidad sobre el particular, y además proporcionaba una base constitucional para establecer diferenciaciones entre los servidores de mayores y de menores salarios en forma razonable y respetuosa de la Carta.

En el presente proceso, la Corte estudia la Ley del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 2003 a la luz de cargos similares a los que presentó el actor en el proceso que dio lugar a la sentencia C-1064 de 2001, a saber, el supuesto desconocimiento del derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario por el hecho de que la Ley 780 de 2002 no incluye las partidas necesarias para efectuar el reajuste salarial correspondiente. A pesar de que las reglas constitucionales a aplicar en este caso son las mismas que dieron lugar a la línea jurisprudencial reseñada en acápites precedentes, como ya se señaló, existe una diferencia sustancial en cuanto al *contexto jurídico* que enmarca la adopción del presente fallo, consistente en que el Legislador, a través de una Ley de la República, ya señaló un criterio específico y expresó que, si bien no suple la omisión del Congreso en adoptar de manera permanente una disposición específica, por ejemplo, en la ley marco correspondiente, sí sirve como una guía clara para establecer cuál es la voluntad del legislador en cuanto a los parámetros que deben orientar la fijación las distintas escalas de aumentos salariales de los servidores públicos.

En efecto, por medio de la Ley 796 de 2003, mediante la cual se convocaba a un referendo constitucional, el Congreso de la República incluyó, en la pregunta No. 14 del texto inicialmente sujeto al control de la Corte, lo siguiente:

“Adiciónase a artículo 345 de la Constitución Política el siguiente párrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia el presente acto legislativo. Se exceptúan: el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la expansión e la seguridad democrática, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones y las nuevas cotizaciones a la seguridad social, o las compensaciones a que dé lugar. Cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002. (...)” (subraya la Corte).

El texto de esta pregunta, contenido en una ley de iniciativa gubernamental que fue sometida a los cuatro debates propios del proceso legislativo ordinario, sancionada por el Presidente de la República y posteriormente declarada exequible por la Corte Constitucional<sup>[81]</sup>, proporciona una indicación clara sobre cuál es uno de los parámetros que el Legislador consideró necesario establecer al momento de adoptar una decisión potencialmente limitativa de la plena actualización del salario de los servidores públicos: el hecho de que quienes devenguen menos de dos (2) salarios mínimos, no podrán verse sujetos a una limitación de su derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de conformidad con la inflación causada.

La Corte distingue entre la ley - que convoca a un referendo para reformar la Constitución - y la modificación misma de la Carta como resultado de lo que decida el pueblo al votar el referendo. Por eso, esta disposición legal no se toma por la Corte como vinculante en sí misma, puesto que, a la fecha de esta sentencia, la Constitución no ha sido reformada por el pueblo en referendo. Se

toma como un parámetro que, por su naturaleza de ley –la cual presupone la finalización de un proceso de deliberación democrática ante el Congreso-, muestra objetivamente cuál es la voluntad legislativa sobre este particular para la vigencia fiscal de 2003. No desconoce la Corte que en las preguntas incorporadas a la ley convocante del referendo no se consagraron mandatos adoptados por el Congreso, sino textos a ser sometidos a votación popular para efectos de reformar la Carta Política. El valor que la Corte otorga a la ley que convocó el referendo constitucional celebrado el 25 de octubre de 2003 para efectos de la presente decisión, es el correspondiente a un *criterio preciso y específico*, incluido en el ordenamiento jurídico al nivel de una ley del Congreso, sobre cuál es el parámetro para identificar las escalas salariales bajas que el Legislador consideró indispensable respetar cuando se adopten decisiones relativas al poder adquisitivo del salario de los servidores públicos.

Es, pues, por su valor altamente específico –en un grado mayor que el artículo 187 de la Carta Política, aplicado como criterio guía en la sentencia C-1064 de 2001 para estos mismos propósitos-, que la Corte considera apropiado recurrir a la ley citada, puesto que ella, en tanto elemento insoslayable del contexto jurídico actual, concreta una decisión del Congreso a iniciativa del Ejecutivo sobre el particular para la vigencia fiscal de 2003, el cual optó por excluir a los servidores cuyo salario fuera inferior o igual a dos salarios mínimos de las limitaciones sometidas a consideración del pueblo. Y dado que, como se vio, es al Congreso a quien le corresponde constitucionalmente fijar los criterios que se han de aplicar por el Ejecutivo para precisar los alcances de la movilidad salarial de los servidores públicos, resulta más acorde con la Carta Política que la Corte otorgue una interpretación efectiva a dicha indicación legal, que adoptar la alternativa de proceder ella misma, a través de una sentencia integradora, a extraer un criterio distinto, y menos específico, directamente del texto constitucional –es decir, aplicar como criterio el artículo 187 Superior-. La decisión de recurrir al criterio legal en mención obedece, por ende, a la adopción de un canon de *prudencia judicial* por esta Corporación, puesto que ha preferido dar la mayor fuerza normativa posible a las expresiones formales de la voluntad del órgano representativo de nuestra democracia dado que, a diferencia de lo que sucedió en 2001 cuando se profirió la sentencia C-1064, ahora existe una Ley de la República, que sí proporciona un parámetro específico y concreto en relación con los aumentos salariales de los servidores públicos para la vigencia fiscal de 2003.

La disposición arriba transcrita de la Ley 796 de 2003 hace constar expresamente la voluntad legislativa de (i) preservar el poder adquisitivo de

los salarios de servidores públicos iguales o inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales, los cuales deberán reajustarse en una proporción equivalente a la inflación causada el año inmediatamente anterior –dando así pleno alcance a su derecho a mantener el poder adquisitivo del salario-, y (ii) permitir una limitación mayor de tal derecho para quienes devengan salarios superiores al parámetro de dos salarios mínimos legales mensuales, los cuales podrán ser reajustados –se infiere- en proporciones inferiores a la de la inflación del año precedente. En otros términos, se establece un extremo inferior claro, por debajo del cual no se podrá limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos; y se permite efectuar tales limitaciones respecto de los salarios superiores a tal extremo, sin especificar un límite superior claro y fijo, respecto de los salarios medios y altos. De esta forma, la ley a la que se alude únicamente establece un criterio claramente determinado y aplicable: el límite inferior equivalente a dos salarios mínimos, por debajo del cual no podrá adoptarse ninguna decisión de reducir el incremento anual de los salarios de conformidad con la disminución que se haya registrado en su poder adquisitivo, es decir, con la inflación causada el año 2002.

Entiende la Corte que el referente para determinar el mantenimiento del poder adquisitivo del salario puede comprender varios datos estadísticos y distintos períodos. No obstante, respecto de las escalas salariales bajas, la Corte determinó en la sentencia C- 1064 de 2001 que el ajuste debía hacerse para mantener el poder adquisitivo real cada año. Dijo la Corte, refiriéndose a quienes devengan salarios bajos, que *“así pues, este primer grupo de trabajadores tiene derecho a que se les aumente su salario, no sólo nominalmente sino de forma tal que se mantenga el poder adquisitivo real del mismo. Para tal efecto debe tenerse como criterio preponderante la inflación”*. En esta oportunidad se acogerá este parámetro tanto por ser el más acorde con el alcance del derecho constitucional, como por ser el que empleó el propio legislador en la Ley 796 de 2003 que inclusive precisó que el indicador de dicha inflación habría de ser el IPC, Índice de Precios al Consumidor del año 2002; Además, éste indicador proporciona un criterio objetivo sobre la pérdida real del poder adquisitivo de los salarios del sector público, año a año, y a él acudió el propio gobierno al explicar el proyecto de ley anual del presupuesto, como se recordó anteriormente (ver apartado 4.2)

5.3.1.2 En cuanto a los servidores públicos que perciban salarios superiores a los dos salarios mínimos legales mensuales, en virtud de lo señalado en el apartado 3.3.2 de esta sentencia, el reajuste de sus salarios podrá ser inferior a

la inflación causada el año inmediatamente anterior, a partir de los parámetros que determine el Ejecutivo respecto del peso que ha de darse a la inflación esperada, a los niveles salariales, al tamaño de las escalas salariales a la productividad, entre otros criterios relevantes. Cabe, sin embargo, anotar que la limitación del derecho no puede ser tan gravosa que termine por hacerlo nugatorio. Como se dijo en la sentencia C-1064 de 2001, siguiendo la jurisprudencia de esta Corte sobre las limitaciones a los derechos constitucionales, el grado admisible de la limitación de un derecho depende de las razones de interés público concretas invocadas para justificarla. En el presente proceso no se han esgrimido argumentos al respecto por quienes sostienen que dicho derecho puede ser limitado. Debe entonces la Corte entrar a determinar el parámetro para distinguir, en este caso, una limitación razonable del derecho y una afectación injustificada del mismo.

Con este fin, se constata que la Ley 796 de 2003 no ofrece un parámetro igualmente claro en relación con el límite superior que se debe respetar; es decir, no se puede establecer, con base en este mismo nuevo referente del contexto jurídico, cuál ha de ser el grado máximo de limitación al que puede someterse el derecho a mantener el poder adquisitivo de los salarios, el cual, en ausencia de patrones específicos, podría alguien sostener que puede oscilar entre el congelamiento total y una limitación ínfima correspondiente, por ejemplo, a un punto por debajo de la inflación causada.

Se mantiene, de esta manera, la misma situación de vacío legal frente a la cual estaba la Corte al adoptar la sentencia C-1064 de 2001. Sin embargo, tal y como sucede en relación con la determinación del límite inferior al reajuste salarial, existen elementos del contexto jurídico y fáctico en el que se inscribe la decisión del caso bajo estudio, que llevan a la Corte a deducir efectos distintos de las mismas reglas constitucionales aplicadas en dicha oportunidad.

En la sentencia C-1064 de 2001 la Corte dispuso que el incremento anual de los salarios de los servidores públicos que fueran superiores al promedio ponderado de los salarios de los servidores del nivel central, podrían ser objeto de limitaciones por parte del Gobierno, en los siguientes términos: “ *... (sus salarios) serán aumentados de tal forma que los reajustes anuales de éstos servidores consulten el principio de progresividad por escalas salariales con el fin de que el incremento de quienes ganen menos sea porcentualmente mayor. Para que dicha progresividad sea estricta no deberá existir entre uno y otro grado o escala una diferencia desproporcionada. Las limitaciones al derecho a mantener anualmente el poder adquisitivo del salario de estos*

*servidores sólo son admisibles constitucionalmente si ellas están dirigidas a alcanzar un objetivo de gasto público social prioritario y son estrictamente necesarias y proporcionales para lograr la realización efectiva de este objetivo.*” Igualmente, en aplicación directa de los mandatos constitucionales, dispuso la Corte que, si al efectuar las limitaciones al aumento salarial de los servidores públicos de conformidad con estos criterios, llegare a resultar una diferencia entre el aumento salarial nominal anual y el aumento salarial real anual, ambos globalmente considerados al nivel del sector público, dicho ahorro fiscal debería ser destinado a impedir que se afecte el “*gasto público social en beneficio de las personas especialmente protegidas por la Constitución, como por ejemplo los niños, las madres cabeza de familia, los desempleados, los discapacitados, los desplazados o los integrantes de otros grupos vulnerables, o a programas sociales constitucionalmente prioritarios, como por ejemplo, los de alimentación y cuidado de indigentes, cubrimiento de pasivos pensionales, educación y capacitación y salud*”.

La Corte considera que las anteriores reglas –(i) la necesidad de consultar el principio de progresividad por escalas salariales, en forma tal que quienes más perciban estén sujetos a mayores limitaciones, (ii) la necesidad de que las diferencias entre tales escalas salariales sean proporcionadas, es decir, mínimas, en forma tal que su magnitud no haga nugatorio dicho requisito de progresividad y (iii) la necesidad de que las limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario consulten objetivos prioritarios de gasto público social establecidos en la Constitución y contribuyan a su sostenibilidad, son plenamente aplicables al presente caso, por lo cual habrán de reiterarse, puesto que el texto constitucional no ha sufrido modificaciones desde el momento en que se profirió el fallo C-1064 de 2001.

Sin embargo, existen tres elementos adicionales en el contexto del presente proceso resumidos en el apartado 4 de esta sentencia, que la Corte toma en consideración: (i) el hecho de que han transcurrido dos años en los cuales se ha limitado el poder adquisitivo de los salarios de los servidores con salarios medios y altos, (ii) el que en el año 2002 el ajuste para los servidores públicos de la Rama Ejecutiva fue significativamente distinto e inferior, al ajuste decretado en 2001 sin que se hayan justificado las diferencias protuberantes en la aplicación de los criterios sentados en la sentencia C-1064 de 2001, inclusive respecto de las escalas bajas y medias, y (iii) la ausencia de justificaciones específicas esgrimidas en el presente proceso encaminadas a señalar hasta dónde ha de llegar la limitación del derecho para los servidores

públicos ubicados en las escalas medias y superiores, habida cuenta de los dos hechos mencionados.

Los anteriores elementos del contexto son valorados por la Corte a la luz del principio constitucional de progresividad, que como se vio, debe guiar el establecimiento de los parámetros para la fijación de escalas diferenciales de aumento salarial. Según se explicó en las secciones precedentes, el que la Constitución otorgue a los poderes públicos herramientas de política macroeconómica con marcos temporales definidos –períodos de uno y cuatro años-, significa que las autoridades competentes tienen un margen temporal para propender, en principio, por la plena actualización de los salarios públicos como parte de la política cuatrienal correspondiente, y no por su disminución constante. Como consecuencia, durante el debate democrático anual en torno a la composición específica del presupuesto de rentas del Estado, corresponde al Gobierno una carga argumentativa cada año mayor para justificar cualquier limitación al derecho de tales servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de sus salarios. En otros términos, en aplicación del principio de progresividad, a medida que avanza cada período constitucional de cuatro años -a lo largo del cual habrá de fijarse como meta el mantenimiento de dicho poder adquisitivo-, las condiciones que se deben cumplir para justificar cualquier limitación del derecho al reajuste salarial se hacen comparativamente más exigentes; de lo contrario se admitiría que el Estado tuviera como política permitir la disminución del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos.

Por lo tanto, habida cuenta del contexto real en el cual se adopta la presente decisión, se estima necesario precisar que las limitaciones al derecho no pueden mantener indefinidamente la tendencia a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los referidos servidores públicos, por lo cual, mientras no se expongan justificaciones específicas poderosas de restricciones mayores, habrán de respetar un parámetro como límite superior.

5.3.4. ¿Cuál es el parámetro que se debe respetar, entonces, al limitar -en el contexto jurídico y fáctico actual- el derecho de los servidores públicos que perciban salarios por encima de dos salarios mínimos a que se reajuste anualmente su salario de conformidad con la pérdida de su valor adquisitivo? En primer lugar, es claro que dicho límite debe ser respetuoso del núcleo esencial del derecho constitucional en cuestión. Ahora bien, tratándose de un derecho de contenido económico, es en principio el legislador quien tiene la función de fijar tal límite, en forma razonable y con acatamiento de los

requisitos constitucionales señalados. Sin embargo, como se ha advertido, el Legislador no ha establecido, hasta la fecha en que se adopta este fallo, dicho límite; tampoco las autoridades que intervinieron en el presente proceso hicieron planteamiento alguno que pueda orientar a la Corte en la determinación de este asunto.

Como se dijo en el apartado 3.3.2.1, el principio de proporcionalidad prohíbe las limitaciones excesivas de los derechos constitucionales. Cuando un derecho constitucional es limitado en exceso, se desconoce su núcleo esencial. La apreciación de si cierta limitación es desproporcionada ha de hacerse caso por caso, con mayor razón si el derecho es de contenido socio-económico y si su evolución respecto de la inflación ha de apreciarse dentro de un marco temporal que rebasa un año calendario.

En este caso, como se describió en el apartado 4 de esta sentencia, la Corte constata que los ajustes en las escalas salariales medias y altas desde 1998 han sido significativamente inferiores a la inflación, salvo en el año 2000, y que ello ha conducido a una pérdida sostenida del poder adquisitivo de los salarios públicos. También constata la Corte que para el año 2003, en la exposición de motivos al proyecto de ley anual de presupuesto se definió una política de ajuste igual o inferior a 1% para los salarios medios sin que se haya especificado cuál sería el ajuste para los salarios altos. A pesar de estas limitaciones sostenidas y reiteradas del derecho con mayor incidencia en los salarios medios, no se han presentado en el presente proceso argumentos para demostrar que ello no desconoce el núcleo esencial del derecho de tales servidores públicos y que la disminución del salario real en tales escalas ha sido razonable y puede continuar sin que ello resulte desproporcionado.

Por ello, (i) en ausencia de un parámetro legal claro, (ii) ante el silencio de las autoridades que intervinieron en este proceso sobre el punto, (iii) teniendo en cuenta los elementos del contexto resaltados, y (iv) partiendo de la base de que no es este Tribunal el encargado de sopesar las implicaciones concretas que tendría la fijación de un límite determinado —es decir, no corresponde a la Corte presentar ni estudiar los argumentos que pueden sustentar la fijación de un límite superior para las limitaciones a la movilidad salarial de estos servidores públicos, por ejemplo, en un 30% o en un 70% de la pérdida real de su valor adquisitivo—, se considera apropiado acudir a un criterio tradicional de justicia y equidad aplicado en situaciones similares: el del *justo medio*. En otras palabras, en aplicación del mismo canon de *prudencia judicial*, se acudirá al criterio clásico del *justo medio* para señalar el parámetro que se ha

de respetar en este caso, para la vigencia fiscal de 2003, al limitar el reajuste anual de los salarios del sector público superiores a los dos salarios mínimos legales mensuales.

El justo medio sintetiza la prohibición de exceso o de defecto, ante la ausencia de otros parámetros al alcance del juez constitucional. Por eso, el respeto al principio de proporcionalidad en este caso, y dadas las constataciones y silencios mencionados, exige que la limitación del derecho no exceda el justo medio. Si bien este canon clásico no tiene una connotación aritmética, la cuestión a resolver hace ineludible indicar cómo se concreta este parámetro respecto de los ajustes salariales, un asunto expresado en porcentajes. Además, el referente de ese justo medio, en las condiciones anotadas, es el ajuste para los servidores públicos que se encuentran en la escala salarial baja, que en este caso, por las razones expresadas, es la inflación causada en el año 2002.

En resumen, en ausencia de criterio normativo en materia de ajuste salarial anual para las escalas salariales medias y superiores y de argumentos constitucionales valederos y opuestos por parte de los autores de la norma acusada, el canon clásico del *justo medio* conduce a la Corte a la presente decisión de fijar un parámetro superior a la limitación del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos con salarios mayores a los dos salarios mínimos para la vigencia fiscal de 2003.

Por lo tanto, este parámetro se fija, para efectos de la presente decisión, en la mitad, o sea el 50%, de la pérdida del poder adquisitivo real de dichos salarios, según la inflación que se haya causado el año anterior, sin que ello impida a las autoridades competentes tener en cuenta datos estadísticos y criterios de política pública complementarios. En consecuencia, no podrá el Gobierno establecer limitaciones superiores a dicho porcentaje al momento de fijar el aumento salarial anual de los servidores públicos que se encuentren en la última escala superior. El reajuste para las escalas comprendidas entre dos salarios mínimos y la última escala superior, será fijado por el Gobierno en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. Para ello dispone de un margen de configuración suficiente para determinar, entre otros, las escalas salariales y el porcentaje de aumento para los servidores de cada escala, siempre que respete el principio de progresividad y las diferencias entre escalas al ser mínimas no rompan dicho principio, como se anotó anteriormente.

La Corte subraya que en la presente providencia no se establece una fórmula específica para el cálculo de los reajustes salariales prescritos por la Constitución, puesto que esta atribución no está comprendida dentro de las funciones del juez constitucional, sino que corresponde al Gobierno y al Congreso de la República; lo que se ha hecho es fijar, ante el silencio del legislador en la materia, y dada la ausencia de argumentos específicos sobre el particular en las intervenciones de las autoridades competentes en el contexto del presente caso, ciertos límites en los extremos superior e inferior del rango posible de reajustes salariales, que permitan evitar afectaciones desproporcionadas o excesivas del derecho constitucional que tienen los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario. Dentro de estos márgenes superior e inferior, el Gobierno tiene discrecionalidad para fijar las distintas escalas salariales y determinar el aumento correspondiente a cada una, siempre y cuando se de cumplimiento a los parámetros constitucionales sentados en esta providencia sobre el particular para la vigencia fiscal de 2003.

Advierte, también, la Corte que estos parámetros no son fórmulas fijas, sino límites a los límites admisibles constitucionalmente para resolver los problemas jurídicos planteados por la norma acusada. De tal manera, que tales parámetros podrán variar en el futuro si llegare a demandarse la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2004. Como se anotó en la sentencia C-1064 de 2001 y se ha reiterado en esta sentencia, las limitaciones permisibles a un derecho constitucional no son estáticas y eternas, sino que su alcance depende de las razones esgrimidas para justificarlas en cada caso - tanto en su existencia como en su modalidad y su magnitud - de conformidad con la estructura del juicio estricto de constitucionalidad descrito en el apartado 3.3 de esta sentencia. Y, como se explicó, la carga de argumentación de quienes diseñen y defiendan la norma que afecte el derecho, es cada año mayor en la medida en que la persistencia de la limitación la hace progresivamente más gravosa.

Antes de resumir las conclusiones a las cuales ha llegado la Corte, se advierte que los parámetros anteriormente señalados son mínimos. Bien puede, entonces, el Ejecutivo decidir que el ajuste para las diferentes escalas salariales será mayor, siempre que no se afecte el principio de progresividad. Así, por ejemplo, podría decretarse un aumento por encima de la inflación causada para quienes devengan un salario mínimo, siempre que el ajuste para

la escala comprendida entre uno y dos salarios mínimos no sea inferior a la inflación causada en 2002.

5.3.5. Como resultado de la limitación del derecho de los servidores ubicados en escalas superiores a dos salarios mínimos, se producirá un ahorro fiscal. Esto es constitucionalmente relevante en un contexto de déficit fiscal elevado y continuo, así como de niveles de endeudamiento altos, puesto que dicho ahorro contribuye a la sostenibilidad del gasto público social que es prioritario por mandato constitucional.

No ordena la Corte que dicho ahorro tenga que ser gastado en el presente año en los rubros de inversión social, pero sí estima que se debe velar porque el gasto público social en las condiciones del contexto mencionadas sea sostenible, como se anotó en el apartado 4 de esta sentencia, cuando se aludió al fin público imperioso que justifica en este caso limitar, en forma razonable y atendiendo a criterios de progresividad, el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario. Corresponde al Contralor General de la República velar porque ello realmente ocurra, dentro de la órbita de sus competencias constitucionales.

## **6. Conclusiones y síntesis del condicionamiento**

En el presente acápite de conclusiones, se resumen los términos en que se declarará exequible el artículo acusado.

La aplicación de la doctrina constitucional que se reitera en esta oportunidad al estudio de la norma de la ley anual de presupuesto acusada, teniendo en cuenta las especificidades del contexto jurídico y fáctico en el cual se adopta la presente decisión – en particular la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocó un referendo para reformar la Constitución- lleva a la Corte a identificar, en ausencia de parámetros fijados por el Legislador en la ley marco de salarios u otra norma para armonizar los derechos y fines constitucionales en conflicto, los siguientes criterios como mínimos que habrán de ser respetados por el Gobierno al momento de adoptar las decisiones que le competen sobre el aumento salarial de los servidores públicos para la vigencia fiscal de 2003:

6.1. Existe un derecho constitucional, en cabeza de todos los servidores públicos, a mantener el poder adquisitivo de sus salarios (artículo 53 y concordantes, CP) y, por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción

igual o superior a la inflación causada, esto es, al aumento del I.P.C. en el año inmediatamente anterior, sin que éste sea el único parámetro que pueda ser tenido en cuenta. En consecuencia, no puede haber una política permanente del Estado que permita la disminución del poder adquisitivo del salario.

6.2. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no es un derecho absoluto. No obstante, no cualquier interés estatal justifica su limitación. Sólo puede ser limitado para promover el fin constitucionalmente imperioso de preservar la estabilidad macroeconómica reduciendo el gasto en circunstancias de déficit fiscal y elevado endeudamiento para no afectar el gasto público social (artículo 350, CP), asegurando así la efectividad de la solidaridad como principio fundante del Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).

6.3. El derecho de los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales a mantener el poder adquisitivo de su salario, no podrá ser objeto de limitaciones dado que según los criterios específicos analizados en la presente sentencia para la vigencia fiscal del 2003, tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, éstos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación, es decir, la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior, parámetro también señalado en la Ley 796 de 2003.

6.4. Las limitaciones que se impongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. El derecho de tales servidores públicos, puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causada el año anterior, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:

6.4.1. Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el gobierno sean quienes estén sometidos al grado más alto de limitación.

6.4.2. En todo caso, para respetar el principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho.

6.4.3. Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalados, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la inflación causada el año inmediatamente anterior, es decir, a la mitad del aumento en el I.P.C. de 2002.

6.4.4. A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C. El Gobierno y el Congreso tienen la obligación de incluir en los instrumentos de manejo de la política económica, previo un debate democrático, los programas y políticas que garanticen que dentro de los cuatro años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, se consigan reajustes progresivos que logren alcanzar, al final de tal período cuatrienal, incrementos iguales o superiores al IPC para estos servidores.

A esta finalidad han de propender las políticas públicas correspondientes. Lo anterior significa que la limitación del referido derecho no constituye una deuda a cargo del Estado que deba ser cancelada retroactivamente por éste al término del periodo de cuatro años, sino un ahorro para hacer sostenible el gasto público social en condiciones macroeconómicas como las mencionadas en esta sentencia.

6.4.5 En cada presupuesto anual, de no justificarse la limitación del derecho mencionado con razones cada vez más poderosas, deben incorporarse las partidas suficientes que garanticen efectivamente la actualización plena de los salarios durante la vigencia del plan de desarrollo.

6.4.6. El ahorro que obtenga el Estado como consecuencia de las limitaciones a los ajustes salariales que temporalmente permite la Constitución, sólo pueden destinarse a la inversión social.

6.4.7. Los ajustes salariales correspondientes a la vigencia fiscal de 2003 deben ser reconocidos por el Estado a partir del primero (1º) de enero de 2003, para lo cual deberán realizarse las adiciones y traslados presupuestales necesarios.

El artículo acusado será declarado exequible con el condicionamiento de que las autoridades competentes, es decir, el Gobierno y el Congreso, deberán respetar las pautas señaladas en este acápite de conclusiones al momento de tomar las decisiones necesarias para materializar en términos concretos su decisión de limitar los salarios de los servidores públicos. En caso de que las partidas presupuestales del artículo 2 de la Ley 780 de 2002 sean insuficientes, deberán efectuarse las adiciones y traslados presupuestales correspondientes, según se precisa a continuación.

## **7. Consideraciones sobre la procedencia de una orden orientada al cumplimiento de lo resuelto en esta Sentencia**

7.1. En la Sentencia C-1064 de 2001 la Corte señaló las condiciones en las que la ley de presupuesto era exequible, pero se abstuvo de emitir una orden para el Gobierno o el Congreso, porque consideró, por un lado, que no cabe disponer la aplicación de una fórmula única y específica de indexación salarial para cualquier nivel salarial de los servidores del Estado, por cuanto las autoridades competentes, Gobierno y Congreso, deben, a ese efecto, ponderar una serie de factores abiertos a la configuración política y, por otro, que una orden en tales condiciones partiría de una concepción formal y matemática del principio de igualdad y de la premisa según la cual los derechos son absolutos, al paso que dejaría de ponderar otros derechos y fines constitucionales.

Destacó la Corte en ese contexto, además, que el proceso presupuestal es complejo y abierto a la configuración política y que del régimen constitucional sobre la ley anual de presupuesto se deduce que ninguna de las ramas del poder público competentes para decidir sobre el monto de las apropiaciones puede, por sí sola, adoptar la determinación de aumentar el gasto público. Así, no cabría que la Corte emitiera una orden orientada a modificar el presupuesto a partir de una fórmula específica en materia de actualización salarial.

En consecuencia, en esa sentencia se decidió “[d]eclarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 2º de la Ley 628 de 2000, en los términos del condicionamiento precisado en el numeral 6.2 de esta sentencia”, sin incluir un mandato específico para el Gobierno o el Congreso.

7.2. La Corte en la presente oportunidad reitera su jurisprudencia en el sentido que no cabe ordenar la aplicación de un fórmula concreta de reajuste salarial orientada a mantener la capacidad adquisitiva de los salarios. En la medida en que ello comporta una ponderación de factores complejos, dentro de la cual caben, a la luz de la Constitución, distintas opciones de configuración política, no sería acertado incluir, como imperativo constitucional, una fórmula concreta, que no deje espacio a esas oportunidades de configuración política que se desprenden de la Constitución.

7.3. En esta ocasión, sin embargo, en la parte resolutive de esta Sentencia habrá de incluirse una orden para que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo aquí dispuesto, y en particular, para que, en el caso de que las partidas presupuestales del artículo 2 de la Ley 780 de 2002 sean insuficientes, se efectúen las adiciones y traslados presupuestales correspondientes.

Para explicar esa orden, observa la Corte que, no obstante que en la Sentencia C-1064 se reiteró la jurisprudencia contenida en las Sentencias C-710 de 1999, C-815 de 1999 y C-1433 de 2001 sobre mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los salarios, para el momento de expedirse este fallo existía una política pública explícita, contenida en una ley de la República (Ley 796 de 2003), que resulta claramente contraria a la doctrina constitucional sobre la materia. De hecho, las decisiones políticas sobre actualización de los salarios para los años 2001 y 2002, cobijados por la vigencia de la doctrina sentada en la Sentencia C-1064 de 2001, y 2003, que se había subordinado a la decisión referendaria sobre la congelación de los salarios superiores a dos salarios mínimos, muestran desproporción y alejamiento de la doctrina constitucional sentada en la Sentencia C-1064.

Ciertamente la ponderación de los diversos factores relevantes en orden a la actualización de los salarios y las decisiones que ello implica en materia de presupuesto comportan un espacio de configuración política. La Corte en la C-1064 obró con prudencia constitucional librando a la actuación de los poderes de configuración política el cabal desarrollo de los mandatos constitucionales en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo ello no puede conducir a que consideraciones sobre la coyuntura económica o incluso la necesidad de ajustes estructurales conduzcan a desconocer imperativos constitucionales cuyos alcances han sido precisados por la Corte.

De este modo, si bien la necesidad de controlar el déficit fiscal y asegurar la sostenibilidad del gasto social pueden ser factores a tener en cuenta por el Gobierno y el legislador cuando se trate de configurar un sistema de actualización de los salarios de los servidores públicos y de aplicarlo en un momento determinado, ello no puede aducirse para fundamentar el mantenimiento de situaciones que suponen una vulneración de derechos reconocidos en la Constitución. Esto es, las decisiones que año a año se adopten en materia de actualización salarial para los servidores del Estado, no pueden resultar contrarias a los imperativos que en la materia se derivan de la Constitución.

Hay un amplio margen de configuración y corresponde al legislador establecer los parámetros dentro de los cuales debe producirse esa actualización, señalando el rango inferior de los salarios para el cual se impone año a año una actualización plena del salario, para proteger el mínimo vital y evitar gravámenes desproporcionados, y a partir de allí, cuáles son las condiciones que permiten limitar temporalmente la actualización de los salarios, los rangos en los que dicha limitación habrá de desenvolverse, los criterios para establecer topes máximos a la limitación, etc.

Si el legislador guarda silencio, y para evitar que al amparo de ese silencio se desconozca el imperativo constitucional que requiere la actualización de los salarios, corresponde a la Corte Constitucional, en ejercicio de su función de guarda de la integridad de la Constitución establecer esos parámetros normativos. Y esa decisión subsidiaria de la Corte puede comportar un incremento en el gasto público cuya determinación no está en el ámbito de las competencias de la Corte. Sobre este particular, sin embargo, debe tenerse en cuenta, que tal afectación del presupuesto no obedece a un acto de discrecionalidad de la Corte, puesto que el mayor gasto resultante, obedece a la observancia de un imperativo constitucional, y tiene, por consiguiente, carácter obligatorio. En ese contexto es responsabilidad del Gobierno y del Congreso disponer los ajustes del presupuesto necesarios para hacerles frente.

7.4. De esta manera, la Ley de presupuesto sólo puede tenerse como ajustada a la Constitución si incorpora las partidas necesarias para mantener, en los términos de esta providencia, actualizados los salarios de los servidores públicos. Ello comportaría que de constatarse que ello no ocurre así, el Gobierno y el Congreso habrían incumplido un mandato constitucional. La consecuencia de ese incumplimiento sin embargo, por la especial naturaleza

de la ley de presupuesto, por su vigencia limitada en el tiempo y por contener calculo de rentas y autorización máxima de gastos que se agota a medida que se ejecuta el presupuesto, no puede subsanarse mediante una declaratoria pura y simple de inexequibilidad, ni con el recurso a las modalidades tradicionales de sentencias de exequibilidad condicionada. El resultado no resolvería el problema, en la medida en que el mismo no bastaría para obtener la actualización de los salarios, y daría lugar a muchos otros, derivados de la imposibilidad de ejecutar el presupuesto. Luego la restauración del orden constitucional quebrantado comporta, necesariamente, una orden para que los órganos competentes en el ámbito que les es propio, subsanen la deficiencia.

Corresponde al Gobierno dentro de las previsiones del artículo 346 de la Constitución, proponer las partidas necesarias para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público. Entre esas partidas, que deben entenderse referidas tanto a las ramas del poder público como a los demás órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado (art. 113), están los salarios, y por imperativo constitucional esos salarios deben mantener su capacidad adquisitiva. No puede el Gobierno proponer menos de lo que resulte acorde con la Constitución, ni puede el Congreso reducir las partidas necesarias, sin perjuicio del ámbito de valoración sobre el modo de obtener un resultado acorde con la Constitución.

Existe un imperativo constitucional conforme al cual deben actualizarse los salarios, y cuyo desarrollo corresponde, año a año, a los órganos de configuración política del Estado. Para ello se requiere (i) que de manera general, el legislador fije las pautas que gobiernan esa actualización, y dentro de las cuales es posible una flexibilidad en función de los objetivos macroeconómicos; (ii) que el plan de desarrollo incorpore una previsión orientada a señalar de qué manera el ajuste anual de los salarios de los servidores públicos se inscribe dentro de las metas de la política macroeconómica de la parte general del Plan; (iii) que en desarrollo del imperativo constitucional y dentro de los parámetros fijados por el legislador, cada año el gobierno disponga lo necesario para la actualización de los salarios de los servidores públicos y (iv) que, cuando ello sea necesario, se argumenten suficientemente las razones por las cuales, de manera transitoria, debe acudir al expediente de limitar el derecho a la actualización de los salarios, dentro de los extremos en los cuales ello resulta constitucionalmente admisible.

7.5. En la coyuntura actual se observa, por un lado, que ni el legislador ha desarrollado los parámetros que guíen la actualización de los salarios de los servidores públicos, ni en el Plan Nacional de Desarrollo existen previsiones orientadas a asegurar que, no obstante la posibilidad de desajustes temporales, la limitación del derecho al mantenimiento de la capacidad adquisitiva del salario no obedezca a una política permanente o indefinida en el tiempo, y por otro, que existe una política explícita orientada a la congelación de los salarios, que si bien estaba vinculada a los resultados del referendo, se había manifestado anticipadamente en la política salarial aplicada en los últimos años.

7.6. En ese contexto, y con base en los elementos de juicio de los que dispone la Corte en este proceso, es necesario evitar que en el presupuesto y debido a la eventual insuficiencia del mismo, se materialice un desconocimiento de los derechos constitucionales, razón por la cual habrá de emitirse una orden para que tales órganos procedan conforme a las pautas constitucionales que se han incorporado en la presente Sentencia.

Por ello, en la presente ocasión se fijan unos parámetros, en subsidio de aquellos que correspondía adoptar al Gobierno y al Congreso, orientados a permitir que, de manera concreta, para el año 2003, se proceda a una actualización de los salarios de los servidores públicos en términos que resulten armónicos con la Constitución. Si los órganos competentes no fijan esos parámetros y obran en contravía de la Constitución, no pueden dejarse expósitos los derechos constitucionales afectados. Ello no quiere decir, sin embargo, que la Corte sustituye a las autoridades políticas en la labor de ponderación de los distintos factores. Simplemente establece unos criterios encaminados a la protección concreta frente a una eventual insuficiencia de recursos también concreta que solo puede ser superada mediante una orden específica. Pero se mantiene hacia adelante la competencia de las autoridades para que, dentro de los parámetros de interpretación constitucional y en ejercicio del margen de configuración que les es propio, asuman sus deberes constitucionales en materia de política salarial.

Por ello, la orden que emite la Corte, ha de entenderse sin perjuicio de la potestad de los órganos de producción jurídica del Estado para articular, hacia adelante, un sistema diferente de actualización de los salarios de los servidores públicos, siempre que el mismo respete los principios y dictados de la Constitución.

La Corte no desconoce, y así lo ha reiterado en esta providencia, que el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario, admite limitaciones transitorias, orientadas a enfrentar requerimientos de la política macroeconómica. Y resulta claro, también, que para tal efecto corresponde a los órganos de configuración política hacer las necesarias ponderaciones y tomar las medidas que sean conducentes. Sin embargo, corresponde al juez constitucional, en ese escenario, fijar las pautas que a la luz de la Constitución resultan obligatorias sobre materias que no son susceptibles de disposición por los poderes políticos, y, adicionalmente, cuando el legislador no lo ha hecho, establecer los parámetros normativos que guíen la actuación del Gobierno en el proceso de actualización de los salarios, y en particular, en cuanto se trate de limitar temporalmente el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario.

7.7. Como quiera que se trata de la fijación de parámetros normativos, y no de meras sugerencias o indicaciones, la decisión de la Corte debe encontrar correspondencia en la parte resolutive del fallo, y de allí que sea necesario proferir una orden para que el Gobierno y el Congreso, en el ámbito de sus competencias adopten las medidas necesarias para que en el año 2003 se actualicen los salarios de los servidores públicos en los términos señalados en esta providencia y en caso de que los recursos apropiados sean insuficientes para cumplir los parámetros resumidos en el apartado 6 de esta sentencia, se efectúen las adiciones y traslados presupuestales correspondientes.

## **VII. 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**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia.

**Segundo.-** Ordenar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta sentencia. En consecuencia, en el caso de que las partidas

presupuestales del artículo 2 de la ley 780 de 2002 sean insuficientes se efectuarán las adiciones y traslados presupuestales correspondientes.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Presidenta

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA  
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO  
Secretario General (E)

**SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS JAIME ARAUJO RENTERIA, ALFREDO BELTRAN SIERRA Y CLARA INES VARGAS HERNANDEZ EN RELACION CON LA SENTENCIA C-1017 DE 30 DE OCTUBRE DE 2003**

**LEY DE PRESUPUESTO**-Omisión constitucional (Salvamento de voto)

**LEY DE PRESUPUESTO**-Vulneración del Preámbulo y artículo 1° de la Constitución Política (Salvamento de voto)

**DERECHOS FUNDAMENTALES**-No es cierto que por su propia naturaleza nacen limitados (Salvamento de voto)

**DERECHOS FUNDAMENTALES**-Nacen con los límites de la Constitución Política (Salvamento de voto)

**DERECHOS FUNDAMENTALES**-Legislador no puede limitarlos (Salvamento de voto)

**DERECHOS FUNDAMENTALES**-Ciudadano debe gozarlos plenamente (Salvamento de voto)

**DERECHOS FUNDAMENTALES**-Cualquier límite es inconstitucional (Salvamento de voto)

**CONSTITUCION POLITICA VIGENTE**-Ordena al Banco de la República velar por el mantenimiento del poder adquisitivo del salario (Salvamento de voto)

*En este caso concreto el derecho a mantener el poder adquisitivo de los trabajadores no ha nacido limitado en la Constitución. Al contrario, el artículo 373 de la Constitución ordena al Banco de la República velar por el mantenimiento del poder adquisitivo del salario, pues este se paga en la moneda legal, lo que significa que se disminuye con la inflación; el artículo 215 de la Constitución establece que ni aún en estado de emergencia económica se pueden desmejorar los derechos de los trabajadores y el artículo 53 de la Constitución establece el salario móvil entendido como que se debe aumentar el salario real y el poder adquisitivo de los trabajadores; en*

*conclusión, este derecho no ha sido limitado por la Constitución y no puede ser limitado tampoco por el Gobierno ni por la Corte Constitucional.*

**ESTADO DE DERECHO**-Vulneración (Salvamento de voto)

*Basta con que a un solo ciudadano se le viole un derecho para que estemos violando el Estado de Derecho.*

**SALARIO**-Fundamento (Salvamento de voto)

**SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-No garantizó a ningún trabajador su derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario (Salvamento de voto)

**CONSTITUCION POLÍTICA VIGENTE**-Aumento real del salario (Salvamento de voto)

*Lo que la Constitución manda no es mantener el poder adquisitivo del salario, sino aumentarlo, de tal manera que además de reconocer la inflación indexada debe decretarse un aumento real del salario, por encima de la inflación que el mandato constitucional del salario móvil*

**DERECHOS FUNDAMENTALES**-Vulneración cuando sin fundamento se autoriza una disminución salarial del poder adquisitivo de los salarios (Salvamento de voto)

**SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Limitación a reajuste de salario carece de fundamento constitucional (Salvamento de voto)

**SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Decisión adoptada resulta en una disminución gradual del derecho de conservación del poder adquisitivo a los salarios de los servidores públicos (Salvamento de voto)

**SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Autoriza una progresividad al revés que desconoce el derecho a la igualdad (Salvamento de voto)

Referencia: expediente 4622

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 780 de 2002 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2003”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA  
ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, nos permitimos explicar las razones por las cuales salvamos nuestro voto en relación con lo resuelto en la sentencia C-1017 de 2003. Ellas son:

1. La ley acusada en la parte pertinente, omitió incluir los recursos suficientes para mantener y aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores del Estado, lo que constituye una omisión constitucional del deber de mantener el poder adquisitivo y en consecuencia debió declararse inexecutable.
2. Se violaron el preámbulo y el artículo 1º de la Constitución Nacional que establecen que Colombia es un estado social de derecho y que debe reinar un orden social justo. Este tipo de Estado busca una igualdad real y no meramente formal, pone el acento en los derechos económicos y sociales, redistribuir la riqueza garantizando a todas las personas un ingreso digno y un mayor poder adquisitivo de la clase obrera. Ninguno de estos cometidos se salvaguardan con la sentencia dictada por la mayoría.
3. La sentencia es contradictoria y falaz. En efecto:

La primera falacia, es que sienta la premisa de que existe un derecho constitucional de todos los trabajadores y a renglón seguido excluye a una gran cantidad de trabajadores; de modo que todos no son todos; sino algunos y el juicio universal todos se transforma por arte de magia (no es derecho absoluto) en algunos.

La Corte Constitucional en numerosas sentencias ha sostenido la tesis de que los derechos fundamentales son por su propia naturaleza limitados; tesis que no he compartido y a la cual de manera verbal me he opuesto en la Sala y de la que es necesario tomar distancia por escrito para que quede claramente fijada mi posición.

No es cierto que los derechos fundamentales nacen “por su propia naturaleza limitados”; pues cuando la Constitución consagra un derecho fundamental se debe presumir la máxima amplitud del mismo (es lo que la doctrina constitucional italiana denomina presunción de la máxima expansión de la libertad).

En realidad los derechos fundamentales nacen sólo con los límites que la propia Constitución les establezca (bien que se trate de otros principios fundamentales u obligaciones constitucionales).

Esta distinción es importante, por las consecuencias que trae aparejadas; ya que si no existe otra norma constitucional que limite el derecho, el legislador no puede limitarlo y correlativamente el ciudadano debe gozar plenamente de ese derecho fundamental; y cualquier límite que no tenga fundamento en la propia Constitución es inconstitucional.

La segunda falacia de la sentencia consiste en afirmar que la Constitución autoriza una limitación al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores oficiales, lo cual no es cierto, como no lo es tampoco que los conceptos de seguridad pública, buenas costumbres, sanidad, orden público, etc., no pueden aplicarse para restringir o limitar derechos fundamentales por el legislador si la Constitución expresamente no los establece.

En este caso concreto el derecho a mantener el poder adquisitivo de los trabajadores no ha nacido limitado en la Constitución. Al contrario, el artículo 373 de la Constitución ordena al Banco de la República velar por el mantenimiento del poder adquisitivo del salario, pues este se paga en la moneda legal, lo que significa que se disminuye con la inflación; el artículo

215 de la Constitución establece que ni aún en estado de emergencia económica se pueden desmejorar los derechos de los trabajadores y el artículo 53 de la Constitución establece el salario móvil entendido como que se debe aumentar el salario real y el poder adquisitivo de los trabajadores; en conclusión, este derecho no ha sido limitado por la Constitución y no puede ser limitado tampoco por el Gobierno ni por la Corte Constitucional.

No es válido el argumento de la mayoría, de que una gran cantidad de trabajadores conserva el derecho de mantener el poder adquisitivo, ya que en el Estado de Derecho basta con que a un solo ciudadano se le viole un derecho para que estemos violando el Estado de Derecho y es suficiente la violación del derecho de una sola persona para que los defensores del Estado de Derecho debamos levantar nuestra voz de protesta, con mayor razón quien tiene el deber de defender los derechos, no sólo de la mayoría sino también de las minorías o de los individuos, como es el Tribunal Constitucional.

La tercera falacia es la que señala que lo que no se le pague a los trabajadores se destina a inversión social. El fundamento del salario es la remuneración al trabajador por la prestación personal de su actividad personal al trabajador; eso es lo que le da a la relación jurídico laboral carácter intuito persone. Por ello no es posible sustituir al trabajador para la prestación personal del servicio, así como tampoco es posible remplazarlo luego para el pago de la remuneración debida, ya que ese pago también es individual y personal y debe hacerse al trabajador, sin que pueda aducirse que su remuneración se traslada a una enteleguía que le es ajena como la supuesta inversión social, aducida como pretexto para disminuir la remuneración salarial.

La cuarta falacia consiste en decir que en ningún caso el ajuste podrá ser inferior al 50% del aumento de IPC. Si la Corte sólo protege el 50% de la disminución del poder adquisitivo de los salarios de los servidores oficiales, está permitiendo que a unos trabajadores se les disminuya mensualmente el 50% de su derecho. La protección a medias es en realidad una desprotección a los trabajadores. Autorizar una disminución del poder adquisitivo de los salarios equivalente al 50% de la inflación causada, es contrario a la Constitución. Es una disminución del salario real de los trabajadores, que así se ven empobrecidos.

Ni siquiera un aumento retroactivo es un aumento real ya que el dinero en el tiempo tiene un valor y si se paga un año después en realidad se paga con una moneda envilecida, en una economía de inflación como es la nuestra, de tal

manera que para que el reajuste mantenga el poder adquisitivo se necesita pagar con indexación.

En realidad lo resuelto por la Corte en la Sentencia de la que salvamos el voto, no le garantizó a ningún trabajador su derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario, ya que a los que les ordenó reconocer supuestamente el 100% de la pérdida del poder adquisitivo del salario, no se ordenó al Estado ese pago con intereses retroactivos al primero de enero de 2003 y, a los demás, a penas les fue reconocido el 50% del restablecimiento del poder adquisitivo de los mismos, es decir se decretó un reajuste aparente, con salario envilecido por la inflación.

En realidad lo que la Constitución manda no es mantener el poder adquisitivo del salario, sino aumentarlo, de tal manera que además de reconocer la inflación indexada debe decretarse un aumento real del salario, por encima de la inflación que el mandato constitucional del salario móvil. Por eso, nuestra propuesta en la Sala fue la de aumentar por encima de la inflación por lo menos dos puntos a los trabajadores que ganaban más y aumentar cinco o más puntos a los trabajadores que ganan menos. Esta propuesta no era de ninguna manera radical, ya que el aumento de dos puntos por encima de la inflación era la propuesta de los empresarios privados para sus trabajadores. No es cierto entonces que la Corte protegió a los trabajadores de la propuesta del Gobierno, que era igual de violatoria que la Constitución pues basta con que no se reconozca todo lo que la Constitución le da como derecho a los trabajadores para que sea violatoria de la misma, independientemente del grado en que se vulnere a la Constitución. En materia de derechos fundamentales no hay alternativa: o se violan o se respetan, y se violan por igual cuando sin fundamento se autoriza una disminución salarial del poder adquisitivo de los salarios en cuantía equivalente al 50%, el 70%, el 90%, el 20%, el 10%, el 5% o el 0.001% del derecho a la conservación del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos.

La quinta falacia consiste en afirmar que es inconstitucional conservar el poder adquisitivo o aumentárselo a todos los trabajadores. No puede ser inconstitucional lo que esta Corte Constitucional ya había encontrado ajustado a la Constitución en el año 2000 y mucho más cuando se mantienen las mismas normas constitucionales que permitieron hacer el reajuste en el año 2000. En realidad lo que paso fue algo diferente. En la sentencia C-1433 de 2000, la Corte Constitucional encontró que no incluir una partida suficiente en la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de ese año para mantener el poder

adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, es contrario a la Constitución; y, posteriormente, en la sentencia C-1064 de 2001, variaron las mayorías de la Corte y se sostuvo lo contrario, razón esta por la cual salvamos entonces nuestro voto, al igual que lo hacemos ahora por cuanto consideramos que la primera de las sentencias aludidas es la que se encuentra conforme a la Constitución.

Así las cosas, en esta oportunidad reiteramos los argumentos expuestos en el salvamento de voto a la sentencia C-1064 de 2001, por cuanto los encontramos igualmente válidos en relación con la sentencia C-1017 de 30 de octubre de 2003. Dijimos entonces, lo que a continuación se transcribe:

*“3.2. POR SU PROPIO CONTENIDO EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY 628 DE 2000 DECLARADO EXEQUIBLE, ES INCONSTITUCIONAL*

*A nuestro juicio, el Artículo 2° de la ley 628 de 2000, por la omisión legislativa en que incurrió y únicamente en cuanto en él no se apropió en el presupuesto nacional para el año 2001 una partida suficiente para evitar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, es violatorio de la Constitución Política y, en consecuencia, en cuanto a dicha omisión ha debido declararse inexecutable.*

*3.2.1. De entrada, ha de advertirse que la Constitución Política no es una simple sucesión mecánica de disposiciones que como artículos figuran unos a continuación de otros en orden numérico, sino que obedece a principios esenciales en el sistema político jurídico vigente que le dan una unidad sistemática, lo que explica que a ellos se encuentre necesariamente vinculado el preámbulo de la Carta.*

*3.2.2. Aparece entonces con absoluta claridad que el pueblo de Colombia, en cuyo nombre se dictan las sentencias proferidas por la Corte con respecto a la constitucionalidad de las leyes, “en ejercicio de su poder soberano” dictó la Constitución Política que nos rige, para asegurar a los colombianos, entre otras cosas, el trabajo, la justicia, la igualdad y la paz, dentro de un marco jurídico y democrático que garantice un orden “económico y social justo”.*

*Es claro entonces, que conforme a la Constitución Colombiana, el trabajo como principio expresamente reconocido en ella ha de tener una especial protección desarrollada en las leyes y, en cuanto no solamente es un derecho sino, como ya se dijo, un principio, su protección ha de guiar el criterio jurídico para interpretar las normas de rango legal por lo que, si así no se hace, el intérprete desconoce de esa manera la Constitución Política.*

*3.2.3. En estricta armonía filosófico jurídica con lo así expuesto en el preámbulo de nuestra Carta Política, entre los “Principios Fundamentales” de la Constitución, a los cuales se dedica de manera expresa su TITULO I, se declara que “Colombia es un Estado Social de Derecho”, y que la República se funda “en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

*Ante todo, hemos de reiterar ahora que la afirmación de que Colombia es un Estado SOCIAL, señala que esa característica tiene profundas consecuencias en el ordenamiento positivo instituido por la Carta Política, pues no puede asignársele una connotación simplemente retórica vacía de contenido, que a lo sumo expresaría un propósito puramente filantrópico sin consecuencias jurídicas.*

*Al contrario, la definición del Estado como Social de Derecho trae de suyo, como sucedió en Europa en el siglo XX, que las autoridades públicas en su actuar diario y la legislación en su conjunto, deben dar respuesta a las crecientes demandas de justicia social, de tal manera que se transforme la vieja concepción del Estado Liberal individualista por una concepción que garantice la existencia de un marco normativo y de un aparato político - administrativo que promueva y atienda en forma dinámica las necesidades sociales, otorgando garantías mínimas al trabajo, al salario, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación, entendidos como derechos con contenido propio y no simplemente como acción de beneficencia.*

*Esta nueva concepción del Estado, de manera permanente impone la necesidad de interpretar el Derecho como un elemento indispensable para regular las relaciones sociales de manera que se asegure en forma concreta la actuación del Estado para la realización material*

*de la justicia extendida, además, a quienes por las condiciones materiales en que viven requieren de la intervención estatal para que ella no quede simplemente como una quimera inalcanzable.*

*Así las cosas, existe una profunda diferencia entre el Estado de Derecho individualista que tenía como propósito la defensa de las libertades formales y que se desentendía por completo de los derechos económicos sociales, y el Estado Social de Derecho que, por el contrario, incorpora a la Carta Política estos últimos lo cual le impone a las autoridades públicas el deber jurídico de actuar para remover los obstáculos que se encuentren en la organización política económica en cuanto ellos constituyan barreras en contra de la igualdad.*

*3.2.4. Dentro de ese marco jurídico constitucional, debió entonces analizarse por la Corte el Artículo 2° de la ley 628 de 2000, en cuanto en él se omitió el deber jurídico constitucional de apropiarse de la partida suficiente para que todos los servidores públicos conservaran el poder adquisitivo del salario a partir del 1 de Enero del año 2001, lo que en esta ocasión no se hizo por la Corte.*

*3.2.4.1. Al proferir la sentencia guardando silencio sobre la omisión legislativa a la que se ha hecho referencia y con la declaración de exequibilidad de la norma acusada, no solo se desconoció la realidad social sino que por esa vía, se avanzó luego para desconocer de manera clara y ostensible la Constitución Política, como si no existiera en ella el principio que impone la interpretación de sus normas de manera tal que se proteja, en forma efectiva el trabajo dependiente, aún en las relaciones laborales con el Estado.*

*En efecto, la realidad cotidiana que viven los trabajadores colombianos y, entre ellos los servidores públicos, se ignoró por la Corte: así, mientras el legislador establece que el precio de los arrendamientos debe reajustarse anualmente teniendo en cuenta para ello el índice de precios al consumidor, la Corte en la sentencia respecto de la cual salvamos nuestro voto, no dispuso lo mismo respecto del salario; las cuotas de obligaciones hipotecarias que pagan los trabajadores a las corporaciones de ahorro y vivienda y a otras entidades financieras, se reajustan diariamente al ritmo de la inflación; el precio de la gasolina, con su profunda incidencia en el*

*transporte de bienes y personas, se reajusta periódicamente para que no sufra mengua alguna; los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono y aseo, se incrementan para que se conserve su valor; los precios de las pensiones de los colegios y las matrículas universitarias que se sufragan con el salario de los trabajadores, son objeto de reajuste en los distintos periodos académicos; los bienes y servicios que se suministran por los contratistas al Estado, en virtud de la ley deben ser reajustados para que no se empobrezca el contratista; el valor de las obligaciones cuando se incumplen los contratos, debe cancelarse luego con actualización monetaria; del mismo modo, todos los días, la canasta familiar sube de precio, según las certificaciones oficiales; igual acontece con los aportes que de los salarios se hacen con destino a las EPS, con la elevación periódica de las cuotas moderadoras y de copagos por la atención médica en materia de salud, y desde luego, en las consultas médicas, el precio de los medicamentos y los tratamientos respectivos cuando no entran a ser cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud y se sufragan fuera del mismo. Y, todo ello no obstante, en forma absolutamente desarticulada de esa realidad, la Corte, en este caso, decidió que todo puede ser objeto de ajuste por inflación, pero menos los salarios.*

*Como salta a la vista, la decisión de la que salvamos nuestro voto, implica un protuberante desconocimiento del Estado Social de Derecho y un retroceso jurisprudencial en la función de la Corte a quien se le confía la guarda de la integridad y primacía de la Constitución.*

*3.2.4.2. La declaración de exequibilidad del Artículo 2° de la ley 628 de 2000, en cuanto no se incluyó partida suficiente para el mantenimiento del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, desconoció, de manera rotunda la filosofía de la Constitución que reconoce como valor fundante y como principio de la misma la protección al trabajo, a la justicia y a la dignidad humana, por lo que se lleva de calle el Preámbulo y el Artículo 1° de la Carta.*

*Por idénticas razones, en la sentencia a que se refiere este salvamento de voto, se hace tabla rasa del Artículo 2° de nuestra*

*Carta Política, que en forma imperativa ordena a las autoridades públicas hacer efectivo el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, uno de los cuales desde luego es el de la adecuada y oportuna protección al poder adquisitivo del salario de los servidores públicos.*

*Igual sucede con el artículo 25 de la Constitución Política, por encima del cual pasa la sentencia de la Corte de la que discrepamos radicalmente, pues en esa norma se ordena que el trabajo, en todas sus modalidades, goza de la especial protección del Estado, que le fue denegada a los servidores públicos por el fallo mencionado.*

*En la misma dirección, actuó también la Corte en la sentencia aludida, pues ignoró de manera flagrante que el Estado debe, según las voces del Artículo 42 de la Constitución, protección integral a la familia, y ya se sabe que, las de los servidores públicos dependen de los salarios que estos devengan.*

*Desconoció igualmente la Corte el Artículo 13 de la Carta, pues si el Artículo 53 de la misma, por razones de justicia social ordena al Estado garantizar el reajuste periódico de las pensiones y el Artículo 48 dispone que la ley debe definir los medios para que estas mantengan su poder adquisitivo constante, es apenas obvio que si así se regula lo atinente a los trabajadores pensionados, igual regla debe tener aplicación cuando se trata de los trabajadores que aún continúan prestando sus servicios.*

*De igual modo, se olvidó en la sentencia de la Corte a que se refiere este salvamento de voto que el presupuesto es un instrumento de intervención en la economía, cuya dirección se encuentra a cargo del Estado, sin que pueda ser aceptado que dicha intervención se realice en perjuicio de los trabajadores para alcanzar ciertas metas de discutible contenido macroeconómico, pues el artículo 334 de la Constitución, de manera clara ordena que el Estado intervenga para “dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”, lo que no puede alcanzarse disminuyendo el poder adquisitivo del salario de los servidores oficiales.*

*No hizo actuar tampoco la sentencia, en armonía con las disposiciones anteriormente mencionadas de la Constitución, el Artículo 373 de la misma en cuanto de manera expresa ordena al Banco de la República velar por el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, pues si el salario en ella se paga, ese mantenimiento también a él se extiende.*

*Es más, la Constitución se preocupa de tal manera de la justicia social en materia salarial, que de manera clara y contundente establece en el Artículo 53 que el salario es móvil, precisamente para evitar con ello el deterioro de su poder adquisitivo. Y, en ese mismo Artículo, luego de ordenar la expedición del Estatuto del trabajo mediante ley que deberá contener los principios mínimos fundamentales que allí se señalan, como una regla específica, permanente e independiente ordena que la ley no puede menoscabar en materia laboral ni la libertad, ni la dignidad humana, “ni los derechos de los trabajadores”, el primero de los cuales, a menos que se piense lo contrario, es el de percibir un salario justo y oportuno, lo que implica el mantenimiento de su poder real, pues resultaría absurdo sostener siquiera que la movilidad del salario pudiera ser interpretada en el sentido de que este pueda ser disminuido, como efectivamente se interpreta por la mayoría al sostener que dizque es constitucionalmente legítimo que los salarios no sean objeto de ajuste conforme al índice de precios al consumidor.*

*Y si esto es así para situaciones de normalidad, también lo es aún para situaciones de anormalidad, cual sucede cuando se declare el estado de emergencia económica y social, pues el Artículo 215 de la Constitución en su último inciso, inmediatamente precedente a su párrafo, establece que “el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores” al expedir los decretos legislativos correspondientes.*

*No obstante lo anterior, aquí, en esta sentencia de la cual discrepamos, se autoriza, sin ton ni son, que los salarios de los servidores públicos sufran disminución de su poder adquisitivo, dejando de lado la Constitución de la República.*

*3.2.4.3. El artículo 187 de la Constitución, norma específica que se ocupa del reajuste anual de la asignación de los miembros del*

*Congreso y que, precisamente por su especificidad es de interpretación restringida como norma de Derecho Público, dispone que para esos servidores públicos ese reajuste se realizará “cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República”.*

*Resulta de diamantina claridad, entonces, que para que entre a operar respecto de los miembros del Congreso la norma constitucional acabada de mencionar, se requieren tres requisitos concurrentes, pero diferentes, a saber: el primero, que la remuneración de los servidores públicos de la administración central haya cambiado; el segundo, que se pueda establecer un “promedio ponderado” de tales cambios; y el tercero, que este sea certificado por el Contralor General de la República.*

*Con todo, de esta norma constitucional se deduce de un momento a otro y sin ningún fundamento jurídico que el ajuste de los salarios de los servidores públicos que no son miembros del Congreso debe realizarse según un “promedio ponderado”, de manera tal que el salario de algunos de ellos podría ser ajustado en un porcentaje determinado que la sentencia no precisa; a otros, en un porcentaje inferior, que también resulta indefinido; e inclusive, algunos, pueden ser víctimas de no recibir ningún ajuste salarial, lo que resulta además de absurdo notoriamente injusto y contrario a la Constitución. Es claro, que existen diferentes niveles de cargos en la administración pública, grados distintos, según la naturaleza de las funciones, la instrucción, los requisitos que para cada cargo se exijan, pero de ahí no se sigue que pueda predicarse que a un número indeterminado de servidores públicos se les pueda negar invocando criterios contrarios a la Constitución el derecho a que los salarios de todos conserven el poder adquisitivo ajustándolos en proporción directa a la inflación de la moneda.*

*3.2.4.4. Es más, como quiera que las obligaciones deben pagarse en la forma y tiempo debidos, si el ajuste de los salarios por inflación - que no es ningún aumento sino tan solo el reconocimiento de su depreciación - no se cancela en forma oportuna, a nuestro juicio al momento del pago debería reconocerse la suma debida con*

*actualización monetaria, como ocurre con las demás obligaciones en el derecho colombiano.*

*3.2.4.5. Como si fuera una novedad bajo el número 5.1.3. de la sentencia de la cual discrepamos (páginas 43 a 46), se realizan algunas disquisiciones notoriamente impertinentes sobre la naturaleza especial de la ley anual de presupuesto, la función del ejecutivo al formular el proyecto, su discusión en el Congreso de la República en un Estado Democrático, y se concluye luego, de un momento a otro y sin ninguna relación con esos postulados, que la Corte Constitucional no puede impartir ninguna orden para que se proceda a reajustar los salarios de los servidores del Estado, como sí lo hizo esta Corporación en la Sentencia C-1433 del año 2000 que por la mayoría no se comparte.*

*Es claro que en este proceso, que culmina con la Sentencia C-1064 de 10 de octubre de 2001, la pretensión de que se apropiara la partida suficiente para que los salarios de los servidores públicos no sufrieran disminución en su poder adquisitivo, no prosperó y, tanto ello es así, que el artículo 2º de la Ley 628 de 2000 en cuanto a la omisión en que se incurrió por no apropiar dicha partida en la cuantía necesaria para ese efecto, se declaró exequible por la Corte en una sentencia cuyo condicionamiento suscita, por lo menos, serias reflexiones de orden constitucional.*

*Siendo ello así, ninguna orden podría impartirse por la Corte, pues ella resulta extraña a lo decidido, dado que esta Corporación negó las pretensiones que, a nuestro juicio, en Derecho deberían haber prosperado. Es que, si se optó por la disminución real del salario de los servidores públicos, no había que dar ninguna orden de aumentar la partida presupuestal para que los salarios no perdieran, como efectivamente lo perdieron, su poder adquisitivo.*

*Pero dejando de lado la impertinencia del razonamiento de la Corte en este aspecto, lo que salta a la vista es que la afirmación de que las órdenes que se impartieron en la Sentencia C-1433 de 2000 no constituyen “una cabal interpretación del régimen constitucional relativo a la naturaleza jurídica y a los valores protegidos con las reglas sobre la expedición del presupuesto”, son un salvamento*

*tardío de voto que ahora formulan quienes por entonces no eran magistrados de esta Corte, a una decisión en la que no participaron.*

*Por otra parte, la afirmación a que se ha hecho referencia, que refleja una posición de carácter ideológico y filosófico sobre la Constitución y el Estado Social de Derecho, no se ajusta a la Carta Política, pues, a nuestro juicio, si la Corte encuentra que en la ley de presupuesto se incurre en una omisión relativa en virtud de la cual se quebranta la Constitución, lo que jurídicamente ha de hacerse es impartir las órdenes necesarias para que se restablezca el imperio de la Constitución, aunque ello no resulte del agrado de los destinatarios de esas órdenes.*

*Para los suscritos magistrados es claro que un juez de la República siempre que imponga una condena de carácter pecuniario no se encuentra sometido a averiguar primero si para el cumplimiento del fallo existe disponibilidad económica, por cuanto, lo que a él le corresponde es dictar la sentencia conforme a Derecho, ya que su ejecución le compete al condenado, sea un particular o sea el Estado, pues, como salta a la vista, la condición que se pretende imponer haría nugatoria la función jurisdiccional.*

**4. AUNQUE OTRA COSA DIGA SU PARTE RESOLUTIVA, LA SENTENCIA C-1064 DE 10 DE OCTUBRE DE 2001, NO ES CONDICIONADA Y, EN CAMBIO, ES IMPRECISA E INDUCE A CONFUSIÓN.**

*Como de su simple lectura aparece, en la parte resolutive de la sentencia a que se refiere este salvamento de voto se expresa que se declara exequible el Artículo 2° de la ley 628 de 2000 condicionado a lo expuesto en la motivación en la que se enuncian lo que allí se denominan criterios constitucionales a los cuales debe sujetarse la política salarial respecto de los trabajadores y empleados del sector público.*

*Al rompe se observa, sin dificultad de ninguna especie, que tales “criterios constitucionales” son impertinentes respecto de esta sentencia, por una parte; y, por otra, por su ambigüedad e imprecisión, inducen a confusión en su aplicación, que, en últimas, dejan en el ejecutivo una potestad que ni siquiera él había pedido,*

*para decidir a su antojo cómo debe ser decretado el reajuste salarial de los servidores públicos.*

*Obsérvese que en la parte motiva para llegar a las conclusiones a que luego se arriva, se parte del supuesto enfrentamiento entre el derecho de los servidores públicos al mantenimiento del poder adquisitivo del salario, - Que no pudo desconocerse – y el mandato constitucional de que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.*

*Ese falso supuesto dilema ni se planteó en la demanda, ni existe en la Constitución y solo sirve de pretexto a lo resuelto en la sentencia, pues es claro que en la Constitución coexiste el derecho a la remuneración justa, completa y oportuna, al lado del mandato constitucional para que en el presupuesto el gasto público social tenga prioridad como lo ordena el Artículo 366 de la Carta.*

*Resulta inaceptable que para fundar una sentencia que desconoce que el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos disminuye en la misma proporción que se señala en el índice de precios al consumidor, se exprese en una sentencia nada menos que de la Corte Constitucional en un Estado Social de Derecho, que el pago de un salario justo a sus trabajadores se opone a los gastos en materia de salud, educación, atención de necesidades básicas insatisfechas no solo de ellos sino de los sectores desvalidos de la población, como sucede con los desempleados, los discapacitados, las mujeres cabeza de familia y otros desvalidos, pues lo que realmente ocurre es que el Estado DEBE desplegar actividad para que ninguno de esos sectores resulte afectado. El contraste que se establece entre unos y otros y el falso dilema de la escogencia entre ajuste de salarios por inflación y prioridad del gasto social no guarda relación y, simplemente se utiliza como argumento sin peso específico para decidir que una norma que a nuestro juicio es inconstitucional, no lo es, como se declaró en la sentencia de la cual salvamos nuestro voto.*

*Agregase, además, que para el Estado resulta un deber jurídico constitucional ineludible disponer lo concerniente para que al presentar el ejecutivo el proyecto de presupuesto anual y someterlo a la discusión y aprobación del Congreso de la República, puedan ser*

*atendidos, en forma simultánea el derecho de los servidores públicos a conservar el poder adquisitivo de sus salarios y el de los sectores que lo requieran a que existan partidas suficientes para el gasto público social que atienda de manera oportuna, completa y eficaz las necesidades insatisfechas de esos sectores de la población y los servicios públicos por ellos requeridos, que no constituyen una dádiva sino un derecho frente al Estado.*

*Siendo ello así, es claro que la equidad no podía plantearse en relación con el gasto social, sino con respecto a la disminución del poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, lo que se eludió en la sentencia.*

*Por otra parte, es notoria por lo protuberante la contradicción que en la motivación y el supuesto condicionamiento de la sentencia se expresa cuando primero se da por aceptado que los servidores públicos tienen derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, para decir luego que, sin embargo, no a todos se les ajustará el salario por inflación, sino solo a algunos según una escala gradual que, en todo caso, lo que al final significa es que la partida asignada para los salarios oficiales en el Artículo 2° de la ley 628 de 2000 antes y después de la sentencia, será la misma y su distribución queda así al arbitrio del gobierno al expedir los decretos respectivos, lo que resulta violatorio de la Constitución por las razones que ya se expresaron.*

*De lo dicho, surgen unas conclusiones ineludibles: la pretensión de la demanda, no prosperó; en la sentencia se declara constitucional la norma acusada, desconociendo, a nuestro juicio, la Constitución; y para hacerlo se dice que se declara una exequibilidad condicionada, que en cuanto a la condición solo tiene cuatro (4) votos a favor de los nueve (9) magistrados que integran la Corte, pues uno de los integrantes de la mayoría de manera manifiesta y expresa aclara su voto en el sentido de que lo que los demás llaman condición, para él tan solo es una remisión a la parte motiva.*

**5. UNA SOLUCIÓN JURÍDICO – CONSTITUCIONAL, NI SQUIERA TENIDA EN CUENTA.**

5.1. *Conforme se expuso en las deliberaciones de la Sala, la recuperación del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos no es, en realidad, ningún aumento salarial. Ello significa, simplemente, que con un mayor número de pesos sea posible adquirir los mismos bienes y servicios que conforme con la variación del índice de precios al consumidor era posible adquirir antes del 1 de Enero del año 2001.*

*Tal solución, que corresponde a la Constitución según lo ya expresado, fue desechada por la Sala en la decisión de la cual nos apartamos, para confundir a los destinatarios de la norma y de la sentencia, bajo el supuesto criterio de equidad según el cual, en escalas salariales que se fijarán a su arbitrio por el gobierno, a algunos pocos se les ajustará el salario sin indicar cómo para que supuestamente conserven el poder adquisitivo de éste, al paso que a la mayoría no se le reajustará teniendo en cuenta la inflación causada sino en menor proporción, lo que significa que, en concreto, a estos últimos se les rebaja efectivamente el salario, y a otro sector de servidores del Estado, inclusive, con la inusitada anuencia de la Corte, podrá no corresponderles ningún reajuste salarial, decisión esta, a nuestra manera de ver, que a la arbitrariedad misma y la carencia de juridicidad une la posibilidad de dividir a los servidores públicos entre quienes alcancen un reajuste superior a otros o no reciban ninguno, cuando la única solución constitucionalmente admisible es que todos puedan recibir un ajuste salarial conforme a la inflación que carcome sus ingresos laborales, pues, a todos cada día les alcanza para menos la remuneración que reciben.*

5.2. *Agregase a lo anterior que los suscritos Magistrados que de semejante decisión nos separamos diametralmente, pusimos de presente que si el reajuste para que los salarios readquieran el poder adquisitivo que tenían en el año 2000 no se cancela en forma oportuna, esa diferencia debería pagarse con actualización monetaria a la fecha en que se produzca el pago, lo que, desde luego, ni siquiera fue objeto de ninguna reflexión.*

5.3. *De igual modo, tampoco se tuvo en cuenta la propuesta de que, luego de ajustar los salarios para el año 2001 conforme al índice de precios al consumidor - lo que no es ningún aumento -, si se quiere elevar el nivel de los salarios, de ahí en adelante, entonces si se*

*produzca un aumento diferencial conforme a las escalas que por niveles de cargos se establezcan.*

*5.4. Como quiera que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 dispone que durante los cinco años siguientes a la vigencia de la Ley los gastos de personal no podrán aumentarse en más del 90% de la inflación esperada y que a partir del sexto año dichos gastos no podrán aumentar en términos reales, propusimos que con respecto a los salarios esa norma fuera declarada inexecutable por servir de instrumento para desmejorar los derechos de los servidores públicos a la conservación del poder adquisitivo de sus salarios, punto este sobre el cual habría que declarar la existencia de unidad normativa, para superar de una vez ese obstáculo, el cual, subsistirá en el futuro, pues, como se observa en el fallo a que se refiere este salvamento de voto, sobre el particular guardó silencio la sentencia, para dejar en pie de esa manera la norma en mención.*

## **6. CONCLUSIÓN.**

*Como se ve, por las razones aquí expuestas, la norma acusada ha debido declararse inexecutable en cuanto no incluyó partida suficiente para mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos. No lo decidió así la Corte, con desconocimiento de la cosa juzgada material primero, y, luego ignorando la vulneración de la Constitución Política y con consideraciones contradictorias, falaces, impertinentes, vagas e imprecisas que inducen a confusión, razones estas por las cuales salvamos nuestro voto, en defensa del Estado Social de Derecho, de los principios y valores de la Constitución y en ejercicio de nuestra función para que se guarde su integridad y supremacía.*

*A nuestro juicio, en esta sentencia la Corte no se ocupó de hacer efectiva su función de guardián de la integridad y supremacía de la Carta, como quiera que expresamente se acepta por la mayoría, que otras fueron las razones para decidir como se hizo, pues en el folio 41 de este fallo se manifiesta que la sentencia se profiere, como se profirió, porque “la Corte no puede ser indiferente a la realidad económica y a la situación social”, ni a consideraciones de política macroeconómica, aseveración esta que de manera contundente deja en claro ante los colombianos que la decisión contenida en este fallo*

*fue adoptada por razones de conveniencia, que no de constitucionalidad, sobre cuya pertinencia y conducencia no le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse.*

*En síntesis, la decisión de la Corte de la cual disentimos de manera radical, autoriza y declara conforme a la Constitución una rebaja efectiva de los salarios de los servidores públicos, lo que, a nuestro juicio, viola la Carta de manera flagrante e implica un retroceso inaudito en el Estado Social de Derecho. Por ello, salvamos nuestro voto.”*

#### 4. Argumentos adicionales.

4.1. En adición a lo expuesto se hace necesario señalar que los trabajadores se han venido empobreciendo cada vez más y que las rentas de trabajo han disminuido su participación dentro del producto interno bruto, lo que es una consecuencia de la política económica adoptada por el Estado que favorece la concentración de la riqueza y la disminución del poder adquisitivo de los trabajadores.

4.2. Tan ajustado a la Constitución está que ha de restablecerse el poder adquisitivo del salario, que el Gobierno Nacional consideró, y así lo aprobó el Congreso de la República al expedir la ley 793 de 2003, que para no hacerlo tenía que modificarse la Constitución y, por ello, la congelación de los salarios fue incluida como una propuesta para ser sometida a referendo, la cual, finalmente, no fue aprobada por el pueblo como titular de la soberanía, decisión ésta que resulta de obligatorio acatamiento inclusive para al Corte Constitucional como órgano constituido.

4.3. Como se desprende de la Sentencia C-1017 del presente año, de la cual discrepamos, a algunos pocos servidores del Estado se les reconoce el derecho a que sus salarios sean objeto de un reajuste nominal igual al ciento por ciento (100%) del valor de la inflación causada, y a los demás se les limita ese reconocimiento sin que exista fundamento constitucional para el efecto. De esta suerte a quienes se encuentran en el vértice de la pirámide salarial, tan solo se les reconocerá la disminución del poder adquisitivo de sus salarios en un cincuenta (50%) por ciento y, se deja al Gobierno Nacional la potestad de señalar para los demás servidores públicos un porcentaje que él determina para absorber de manera parcial la disminución del poder adquisitivo de los salarios como consecuencia de la inflación causada.

A esa curiosa fórmula ideada por la sentencia so pretexto de tener en cuenta la política macroeconómica del Estado, se le pretende dar legitimación constitucional, bajo la denominación de “*principio de progresividad*” que, en materia salarial no se encuentra autorizado por la Constitución Política. Ese principio, cuando se predica de los tributos significa exactamente lo contrario de lo que la Corte ahora, de manera desafortunada, pretende. En materia impositiva, lo que ese principio significa es que partiendo de una base determinada los tributos vayan en ascenso de acuerdo con las rentas gravadas de tal manera que la carga tributaria sea mayor para quienes tienen mayor capacidad económica y menor para aquellos con menores rentas.

Si se observa con cuidado la decisión adoptada en la sentencia, lo que resulta es una disminución gradual del derecho a la conservación del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, de acuerdo con los niveles salariales. Es decir, lo que se autoriza por la Corte es una “*progresividad al revés*”, que en últimas, de manera frontal desconoce por completo el derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución y que debe actuar en consonancia con el artículo 53 de la Carta. Dicho de otra manera, si la inflación causada a todos los servidores del Estado les disminuye el poder adquisitivo del salario, a todos debería serles restablecido. Al autorizarlo solo para unos pocos servidores públicos, a todos los demás les fue cercenado de manera abrupta ese derecho, sin que la Constitución lo autorice; y, en tal virtud, lo que resulta de la sentencia de la cual discrepamos es que para unos se hace actuar el artículo 53 de la Carta de una manera y para otros de manera diferente, lo que acusa seriamente a la sentencia de incurrir no sólo en contradicción, sino, también, de violación ostensible de las normas constitucionales acabadas de mencionar.

Por las razones expuestas, salvamos entonces nuestro voto.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA  
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ  
Magistrada

---

[1] Cfr folio 2 del expediente.

[2] Cfr folio 10 del expediente.

[3] Cfr folio 10 del expediente.

[4] Cfr folio 10 del expediente.

[5] Cfr folio 11 del expediente.

[6] Cfr folio 11 del expediente.

[7] Cfr folio 10 del expediente.

[8] Cfr folio 21 del expediente.

[9] Cfr folios 21 y 22 del expediente.

[10] Cfr folio 23 del expediente.

[11] Cfr folio 68 del expediente.

[12] Cfr folio 70 del expediente.

[13] Cfr folio 70 del expediente.

[14] Cfr folio 70 del expediente.

[15] Cfr folio 71 y 72 del expediente.

[16] Cfr folios 70 a 73 del expediente.

[17] Cfr folio 71 del expediente.

[18] Cfr folio 74 del expediente.

[19] Cfr folio 75 del expediente.

[20] El Procurador cita las sentencias C-004 de 1992, T-102 de 1993, T-062 de 1993, C-448 de 1996, T-276 de 1997, SU-519 de 1997, C-815 de 1999, C-1433 de 2000 y C-1064 de 2001. Entre otras reglas, el Procurador menciona las siguientes: 1) “el salario debe ser llevado por lo menos a su nivel original;” 2) “el salario debe por lo menos mantener el valor que tenía cuando se fijó dentro de la relación laboral, traducido en valor adquisitivo, siempre y cuando no aparezcan modificaciones (cantidad y calidad de trabajo) que alteren ese valor recíproco de la prestación, para que mantenga su conmutatividad;” 3) existe “la obligación de reajustar el salario como mínimo en relación con el IPC,” teniendo en cuenta, entre otros criterios, “la meta de inflación del siguiente año fijada por el Banco de la República, la productividad acordada por el comité tripartito, la contribución de los salarios al ingreso nacional y el incremento del PIB;” 4) “Es regla vinculante

hacer al menos un aumento general cada año para resguardar a los trabajadores del impacto de la pérdida del poder adquisitivo;" 5) "El reajuste salarial que se decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira;" 6) "Debe mantenerse el valor del trabajo en una equivalencia que debe ser real y permanente, y cuya consecución supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario;" 7) "El ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues este último se verifica únicamente cuando se aumenta la remuneración, luego del ajuste por inflación;" 8) "Ningún patrono público ni privado tiene autorización constitucional para establecer incrementos salariales únicamente en el nivel mínimo y dejar de hacerlos indefinidamente cuando se trata de trabajadores que devengan más del salario mínimo;" 9) "El aumento de precios y no de salarios constituye un enriquecimiento sin causa por parte del empleador;" 10) "No hacer el reajuste a todos los funcionarios públicos implica (...) un tratamiento discriminatorio en perjuicio de un vasto sector de servidores públicos, bajo el criterio de que la mayoría de los trabajadores deben hacer un sacrificio como contribución al saneamiento de las finanzas públicas. Dicho tratamiento rompe el principio de igualdad salarial en la medida en que la situación de todos los trabajadores está igualmente afectada por la situación económica y, en especial, por el fenómeno inflacionario. Y si el Estado debe preservar el valor real del salario (...) no existe fundamento razonable para que solamente en relación con determinados servidores se logre este propósito y en cambio se desatienda con respecto a otros;" 11) "El mantenimiento de la capacidad adquisitiva del salario es un derecho protegido constitucionalmente, pero la movilidad del salario no es un derecho absoluto ni puede protegerse igual para todos los trabajadores, sino que debe darse protección especial a los trabajadores de menos ingresos;" 12) "Debe haber un ajuste anual de salarios, pero no está atado al índice de inflación, ni es función de la Corte atarlo a este índice, por cuanto la no conservación de la capacidad adquisitiva no implica el desconocimiento de la prohibición de no desmejorar el salario de los trabajadores contenida en el artículo 53 superior y deben ponderarse los diferentes criterios a tener en cuenta en el ajuste salarial;" 13) "La movilidad del salario no es formal sino real, por eso no se puede imponer un único índice sino que debe ajustarse a la realidad de la situación económica, ponderando varios criterios;" 14) "Con relación a la conservación del poder adquisitivo, el caso del salario de los empleados al servicio del Estado es diferente al caso de las pensiones, a las cuales el constituyente les dio protección especial."

[21] Ver entre otras las sentencias C-489 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-146 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-551 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-394 de 2002 y C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1075 de 2002, C-003 de 2003, C-006 de 2003 y C-039 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[22] Dice el artículo mencionado de la Ley 617 de 2000:

"Artículo 92. **Control a gastos de personal.** Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales"

[23] Según lo consignado en el mensaje que el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigieron al Congreso sometiendo a consideración el proyecto de ley de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, para poder cumplir con lo regulado en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, debía incrementarse el salario de los servidores públicos en un 6.2% ponderado, teniendo en cuenta que el IPC esperado era de un ocho por ciento (8.75%). [Cfr. folio 15 y ss. del expediente examinado en la sentencia C-1064 de 2001].

[24] En este punto es necesario indicar que la jurisprudencia constitucional no ha aceptado la aplicación del concepto de cosa juzgada material cuando el objeto de la demanda alude a una omisión legislativa. El caso que sirvió de marco en la Sentencia C-427 de 1996 (...) es un buen ejemplo sobre el particular. En esta oportunidad se demandaron unas normas pertenecientes al régimen legal penal (el artículo 457 del antiguo Código de Procedimiento Penal) en las que el actor pretendió ver una omisión legislativa al señalar que para estos procesos (de conocimiento de la justicia de orden público), la ley no había regulado la realización de audiencia pública. En este caso, (...) la Corte decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-093 del 93 por existir cosa juzgada material, pues allí se hizo un estudio detallado de otra disposición ( el Parágrafo del artículo 13 del decreto 2790 de 1990, modificado por el artículo 1° del decreto 390 de 1991, que fue a su vez adoptado como legislación permanente por el artículo 5° del decreto 2271 de 1991) en la que de manera expresa se decía que: "En los procesos de competencia de los Jueces de Orden Público, no habrá audiencia

pública en ningún caso". Ahora bien: el criterio que sirvió a la Corte en la C-427 de 1996 para arribar a su decisión fue la existencia de un pronunciamiento anterior sobre una disposición normativa, la existencia o no de audiencia pública en la justicia de orden público, idéntica aquella que el actor decía se había omitido. De ninguna manera se aceptó aquí la procedencia de la cosa juzgada material ante omisiones legislativas.

[25] Corte Constitucional, Sentencia C-815 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández.

[26] Sentencia C-1064 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño (Con salvamento de voto de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas. Aclaró el voto el magistrado Álvaro Tafur Galvis.)

[27] Sentencia C-815 de 1999, ya citada.

[28] Algunas sentencias que enfatizan el carácter limitado de los derechos y hacen depender el alcance de los mismos de las circunstancias concretas en las que se encuentra la persona que invoca el derecho, son las siguientes: T-512 de 1992, C-454 de 1993, C-548 de 1994, C-045 de 1996, C-475 de 1997, SU-476 de 1997, C-087 de 1998, T-483 de 1999 y C-110 de 2000.

[29] Corte Constitucional, Sentencia C-475 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: "Si el sistema constitucional estuviese compuesto por derechos ilimitados sería necesario admitir (1) que se trata de derechos que no se oponen entre sí, pues de otra manera sería imposible predicar que todos ellos gozan de jerarquía superior o de supremacía en relación con los otros; (2) que todos los poderes del Estado, deben garantizar el alcance pleno de cada uno de los derechos, en cuyo caso, lo único que podría hacer el poder legislativo, sería reproducir en una norma legal la disposición constitucional que consagra el derecho fundamental, para insertarlo de manera explícita en el sistema de derecho legislado. En efecto, de ser los derechos "absolutos", el legislador no estaría autorizado para restringirlos o regularlos en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Para que esta última consecuencia pueda cumplirse se requeriría, necesariamente, que las disposiciones normativas que consagran los "derechos absolutos" tuviesen un alcance y significado claro y unívoco, de manera tal que constituyeran la premisa mayor del silogismo lógico deductivo que habría de formular el operador del derecho.

Sin embargo, el sistema constitucional se compone de una serie de derechos fundamentales que se confrontan entre sí. Ello, no sólo porque se trata de derechos que han surgido históricamente como consecuencia de la aparición de valores contrarios, sino porque, incluso, los que responden a sistemas axiológicos "uniformes" pueden verse enfrentados o resultar opuestos a objetivos colectivos de la mayor importancia constitucional. Así, para sólo mencionar algunos ejemplos, el derecho a la libertad de expresión (C.P. art. 20) se encuentra limitado por el derecho a la honra (C.P. art. 21), al buen nombre y a la intimidad (C.P. art. 15) y viceversa; el derecho de asociación sindical no se extiende a los miembros de la fuerza pública (C.P. art. 39); el derecho de huelga se restringe en nombre de los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales (C.P. art. 56); el derecho de petición esta limitado por la reserva de ciertos documentos para proteger intereses constitucionalmente valiosos (C.P. art. 23 y 74); el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra limitado por "los derechos de los demás y el orden jurídico" (C.P. art. 16), etc."

[30] Entre las sentencias en las cuales se ha rechazado la tesis de que hay derechos absolutos se encuentran las siguientes: T-512 de 1992, C-454 de 1993, C-548 de 1994, C-045 de 1996, C-475 de 1997, SU-476 de 1997, C-087 de 1998, T-483 de 1999 y C-110 de 2000.

[31] Sentencia C-1064 de 2001, ya citada.

[32] Corte Constitucional, Sentencia C-309 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[33] La intensidad del juicio de constitucionalidad debe ser estricta a pesar de que la norma demandada es de contenido económico porque lo que está en juego no es una medida con alcances económicos generales o exclusivos sino una norma cuestionada por su incidencia directa en el goce efectivo de derechos constitucionales. Otra sería la situación si la demanda versara sobre la inadecuación del presupuesto para reactivar la economía y así estimular la generación de empleo, por ejemplo, cargo de naturaleza primordialmente económica.

[34] La intensidad del juicio de constitucionalidad debe ser estricta a pesar de que la norma demandada es de contenido económico porque lo que está en juego no es una medida con alcances económicos generales o exclusivos sino una norma cuestionada por su incidencia directa en el goce efectivo de derechos constitucionales. Otra sería la situación si la demanda versara sobre la inadecuación del presupuesto para

reactivar la economía y así estimular la generación de empleo, por ejemplo, cargo de naturaleza primordialmente económica.

[35] Sentencia C-1064 de 2001 ya citada.

[36] Ib.

[37] Ib.

[38] Sentencia C-1064 de 2001: “La Corte ha sido explícita en valorar las metas de la política macroeconómica en coyunturas críticas como manifestaciones de un interés general imperioso”.

[39] Sentencia C-579 de 2001 MP Eduardo Montealegre Lynett (Salvamento de voto de los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas y Rodrigo Escobar Gil).

[40] C-1064 de 2001.

[41] Idem.

[42] Idem.

[43] Idem.

[44] Ib.

[45] Ib.

[46] Capítulo 3, del Título XII de la Constitución Política.

[47] Ley 4 de 1992, 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. (se subrayan las expresiones declaradas inexequibles en la C-710 de 1999).

[48] Ver artículo 7° Protocolo de San Salvador y artículo 7° del PIDESC.

[49] Ver Convenios 26 y 99.

[50] Véase estudio general Libertad Sindical y Negociación Colectiva, 1994, 297.o informe, caso núm. 1758 (Canadá), párrafo 228, y 297.o informe, casos núms. 1779 y 1801 (Canadá/Príncipe Eduardo), párrafo 265. Recopilación de Informes y Decisiones, 1994.

[51] Ver, entre otros, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General No 3 de 1990 sobre la naturaleza de las obligaciones del Estado, Párrafos 10 y 12.

[52] Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. (En esta ocasión la Corte revisó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “*Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional*”).

[53] Ley 4 de 1992, Artículo 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios: || a) El respeto a los Derechos adquiridos de los Servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; || b) El respeto a la Carrera Administrativa y la ampliación de su cobertura; || c) La concreción como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo; || d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública; || e) La utilización eficiente del recurso humano; || f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales; || g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio; || h) La sujeción a] marco general de la política macro-económica y fiscal; || i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad; || j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño; || k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización

Electoral; || 1) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad; || 11) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.”

[54] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-122 de 1997, MMPP Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, C-315 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara. En especial ver la sentencia C-481 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero sobre el valor constitucional del control de la inflación, así como sobre la coordinación de la política monetaria con la política macroeconómica general.

[55] Por ejemplo, en la C-053 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, al pronunciarse sobre un artículo de la Ley 331 de 1996 correspondiente al presupuesto para la vigencia fiscal de 1997 que regulaba los aumentos salariales de algunos trabajadores oficiales, el cual fue parcialmente declarado inexecutable, la Corte dijo: “Lo anterior implica que quienes son responsables de su programación, aprobación y ejecución, el gobierno y el legislador, paralelamente han de propender a la realización de dos objetivos fundamentales: de una parte mejorar las condiciones de trabajo y bienestar de los funcionarios a su servicio estableciendo salarios y prestaciones sociales justos y competitivos en el mercado, y de otra, disminuir el déficit que en el presupuesto ocasionan dichos gastos de funcionamiento, aspiraciones que en principio pueden parecer contradictorias, pero que en el contexto del Estado social de derecho han de encontrar un espacio propicio para su materialización simultánea”.

[56] Corte Constitucional, Sentencias C-540 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, C-579 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett. Ambas versan sobre la Ley 617 de 2000.

[57] En los periodos anteriores se observa lo siguiente: Para los años 1991, 1992, 1993 y 1994, los incrementos salariales ponderados del Gobierno central nacional fueron de 22.25%, 26.8%, 25% y 21% respectivamente, mientras que la inflación fue de 26.82%, 25.13%, 22.61% y 22.60%. Para los años 1995, 1996, 1997 y 1998 el ajuste de los salarios fue de 18%, 17.20%, 13.50%, y 16% respectivamente y la inflación se ubicó en 19.47%, 21.64%, 17.68% y 16.7%.

[58] La Corte se basará en los Decretos que ajustan la asignación básica de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva: Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, del orden nacional y Direcciones Generales de Bienestar Social y de Sanidad de la Policía Nacional.

[59] Decreto 35 de 1999.

[60] Todos los datos respecto del incremento de los precios en este periodo provienen de las estadísticas divulgadas por el DANE en su página de Internet.

[61] Decreto 182 de 2000 “*por el cual se fijan las escalas de asignación básica y remuneración básica mensual de los empleados y funcionarios públicos del orden nacional, de las Universidades Públicas, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, de los miembros de la Fuerza Pública...*”. Como se observa, dicho Decreto abarca un número de servidores públicos mayor al de los Decreto dirigidos a los funcionarios de la rama ejecutiva.

[62] Dicho constituye la inflación causada en el año 1999.

[63] El salario mínimo para el año 1999 fue establecido en \$236´438 pesos, según Decreto 2560 de 1998.

[64] MP Antonio Barrera Carbonell precitada.

[65] Decreto 2720 de 2000.

[66] Decreto 1460 de 2001.

[67] El salario mínimo para el año 2000 fue de \$260.100 pesos.

[68] Proferida el 10 de octubre de dicho año.

[69] Decreto 2710 de 17 de diciembre de 2001.

[70] Decreto 660 de abril 10 de 2002.

[71] La Corte advierte que no se pronunció respecto de la apropiación para el reajuste salarial de los servidores públicos en la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del año 2002, en tanto que dicha norma no fue demanda por cargos similares a los analizados en el presente proceso.

[72] La Corte supone que el ajuste salarial de los servidores públicos es solamente una de las muchas variables que tienen incidencia sobre el nivel del gasto público.

[73] Déficit fiscal del gobierno central nacional, sin contabilizar recursos por privatizaciones. Datos del Banco de la República, página de internet [http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/sfis\\_004.xls](http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/sfis_004.xls). No obstante, distintas fuentes estatales arrojan resultados diferentes. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación afirma que el déficit fiscal del gobierno central del año 2002 fue del 6.3% del PIB (Fuente CONFIS, cálculos DNP).

[74] Fuente: Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos provenientes de la página de Internet del Banco de la República.

[75] Estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en el Informe de Deuda Pública elaborado por el Banco de la República, y en información de la Dirección General de Crédito Público y de la Dirección de Presupuesto. Datos provenientes de la página de Internet del Ministerio de Hacienda.

[76] Sentencia C-1064 de 2001, ya citada.

[77] Dado que el proyecto de presupuesto fue radicado el día 5 de agosto de 2002, el mensaje presidencial fue realizado por la administración anterior.

[78] Proyecto número 012 en Cámara de Representantes y 061 en Senado.

[79] La Corte constata una equivocación repetida en el número de sentencia, puesto que la C-1168 de 2001 fue una sentencia que resolvió una acción de inconstitucionalidad contra la ley de presupuesto, por cargos relativos a la existencia de auxilios parlamentarios en dicha norma. Esta sentencia no versó sobre el ajuste de los salarios de los servidores públicos.

[80] C-551 de 2003; M.P. Eduardo Montealegre Lynett; salvamento parcial de voto de Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra.

[81] Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.