

La jurisprudencia constitucional en torno al salario

Uno de los fallos más controvertidos de la Corte Constitucional ha sido la sentencia C-1433/00 por medio de la cual se ordenó el reajuste salarial de los empleados públicos durante la vigencia fiscal del 2000. El profundo impacto de esta decisión en la política macroeconómica del país reavivó la discusión sobre la conveniencia y oportunidad de las decisiones del Alto Tribunal en materia económica. Cuando aún no se habían apagado los ecos de ese debate, a finales de 2001, la Corporación profirió una nueva decisión, la Sentencia C-1064/01, y ante supuestos de hechos muy parecidos se apartó de manera radical del precedente sentado en la primera decisión.

Curiosamente, aunque este último fallo frustró las expectativas de numerosos empleados públicos, pues avaló (aunque de manera condicionada) la política gubernamental de reducción del gasto mediante el recorte de los incrementos salariales, no despertó el mismo interés que la primera decisión y pasó más bien desapercibido, lo cual hace suponer que la mayor parte de la crítica en contra de la jurisprudencia constitucional proviene de los sectores académicos y de la opinión pública favorables a una política económica ortodoxa de ajuste fiscal.

La sustancial diferencia entre la primera y la segunda decisión no obedece al comportamiento errático o imprevisible de la Corte Constitucional que le achacan la mayoría de sus detractores, sino a un hecho trascendental ocurrido en el entretanto: la renovación casi completa del tribunal y la formación de nuevas mayorías decisorias, las cuales en apariencia son más favorables a las políticas gubernamentales, al menos en los aspectos más sensibles de política macroeconómica¹.

Tal vez esta última decisión inaugura una era de *self restraint*, en la cual el juez constitucional se mostrará más respetuoso de las determinaciones adoptadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo en la materia, lo cual si bien puede ser digno de encomio por respetar la capacidad decisoria de los órganos constitucionales, que cuentan con legitimación democrática, en la definición de la política económica no deja de causar cierta inquietud, pues no hay que olvidar que buena parte del activismo judicial que tanto se le reprochó a la anterior Corte encontraba su justificación precisamente en la inacción de los poderes públicos con responsabilidades en la materia.

De ahí la importancia de realizar en este momento balances de la producción juris-

prudencial, con el objeto de identificar cuales han sido las principales líneas jurisprudenciales establecidas y desde ese punto de partida intentar verificar cuan comprometidos se sienten los nuevos magistrados con los precedentes fijados por sus antecesores.

Dentro de este propósito se inscribe el presente escrito, el cual pretende hacer un recuento de las principales decisiones de la Corte Constitucional en materia salarial proferidas hasta la fecha. Debido al ingente número de decisiones relacionadas con el tema –sobre todo a partir de la creación jurisprudencial de la figura del mínimo vital²–, el objeto de estudio se limitará a los fallos de constitucionalidad, y de éstos a su vez se excluirán aquellos que versan sobre regímenes salariales especiales de ciertos empleados públicos –miembros de la fuerza pública, educadores, etc.–. Inicialmente se identificarán las principales líneas jurisprudenciales relacionadas con el tema, las cuales servirán de directrices para realizar el análisis jurisprudencial de cada una de las sentencias. En dicho análisis jurisprudencial se tendrán en cuenta las normas impugnadas, los cargos formulados y la solución que el juez constitucional da a los problemas jurídicos planteados, pues estos son los elementos que permiten identificar el precedente en las sentencias de constitucionalidad³. Por último se enunciarán las reglas que se deducen de la jurisprudencia constitucional en la materia, y se formularán las conclusiones del estudio realizado.

I. LAS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA SALARIAL

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional es posible identificar cuatro líneas jurisprudenciales en torno al salario. La

primera trata sobre la definición misma de salario, la segunda sobre la distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo para la fijación del salario de los servidores públicos, la tercera gira alrededor de la aplicación del principio de igualdad en materia salarial y la cuarta se refiere al derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario.

1. DEFINICIÓN DE SALARIO

En distintas oportunidades se ha ocupado el juez constitucional de la definición legal de salario. La primera de estas decisiones es la Sentencia C-521/95, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990, disposiciones que modifican la antigua normatividad del Código Sustantivo del Trabajo, y excluyen del concepto salarial los beneficios o auxilios habituales u ocasionales pagados por el empleador cuando las partes hubiesen convenido expresamente que no constituyen salario. A juicio del demandante, el acuerdo de voluntades de las partes no puede modificar la naturaleza del pago, que en todo caso sigue siendo salario, y por lo tanto las normas impugnadas violan el artículo 53 de la Carta.

Para determinar el alcance de la norma impugnada la Corporación acude a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁴, conforme a la cual los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990 no deben interpretarse en el sentido de que un acuerdo de voluntades pueda modificar la naturaleza de las retribuciones hechas por el patrono, y que por consiguiente un pago que constituye salario deja de serlo en virtud de la disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo con sus trabajadores,

pues «... ni siquiera al legislador le está permitido contrariar la naturaleza de las cosas, y por lo mismo no podría disponer que un pago que retribuye la actividad del trabajador ya no sea salario»⁵.

Entonces, el verdadero alcance del artículo 15 de la Ley 50 de 1990 es facultar a las partes de la relación laboral para que excluyan pagos que efectivamente son “salario” de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales, como prestaciones sociales, indemnizaciones, etc.

De acuerdo a la anterior interpretación la Corte Constitucional, concluye que si bien es competencia del legislador, en su papel de conformador de la norma jurídica, determinar lo que constituye salario, dicha libertad de configuración tiene límites, ya que en virtud de uno de los principios rectores del derecho laboral (consagrado en el art. 53 C. P.), no le está permitido desconocer la primacía de la realidad sobre la forma y «... mudar arbitrariamente la naturaleza de las cosas, como sería quitarle la naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter»⁶.

A juicio de la Corporación, el legislador puede hacer uso de su potestad conformadora directamente o bien de manera indirecta, como hace en la norma impugnada, cuando faculta a las partes de la relación laboral a determinar cuáles pagos o remuneraciones no hacen parte salario para los efectos de la liquidación de prestaciones sociales, y finalmente declara la exequibilidad de la norma impugnada.

En la C-081/96 la Corte Constitucional nuevamente se ocupa de los elementos que integran el concepto de salario. En esta oportunidad se impugna el artículo 17 de la Ley 50 de 1990, disposición que distingue entre los viáticos permanentes y los accidentales y sólo les da el carácter de salario a los primeros, lo que según el demandante consti-

tuye una violación de los artículos 25 y 53 de la Carta. Para resolver los cargos formulados el intérprete una vez más recurre al concepto de libertad de configuración política del legislador en el desarrollo de las normas constitucionales, la cual sólo tiene como límites el texto mismo de la Carta. En lo relativo al concepto de salario la Corte afirmó que si bien la Constitución no establece una definición del mismo, el legislador sólo goza de una libertad relativa para configurarlo, pues en todo caso debe respetar el carácter de valor y principio fundante del Estado colombiano que le atribuye el constituyente al trabajo (Preámbulo y art. 1.^o), así como los elementos estructurales de la noción de salario contenidos en el artículo 53 de la Carta. La Corte termina por concluir que el precepto impugnado no violaba los límites antes señalados y que por lo tanto era un legítimo ejercicio de la libertad configuradora del legislador, razón por la cual lo declara exequible.

Nuevamente en la Sentencia C-710/96, se pronuncia el juez constitucional sobre las remuneraciones que integran el salario. Aquí una vez más se demanda el artículo 15 de la Ley 50 de 1990, en el cual se enuncia los pagos que no son salario. A juicio del demandante la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad, pues otros regímenes laborales consagraban como factor salarial, conceptos que la norma acusada excluye, como por ejemplo el régimen salarial de los congresistas. Aduce además que todo beneficio laboral que reciba un trabajador debe considerarse como factor salarial, pues la exclusión de ciertas prestaciones para efectos de determinar el salario, incide de manera negativa en sus ingresos, y afecta de esta manera su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Con base en el primacía de la realidad sobre las formas, la Corte desecha los cargos de la demanda. El intérprete sostiene que en materia laboral la definición de lo que es factor salarial correspondía a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que definiera sus elementos, pues *«todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario»*⁷ (cursivas en el original). Por tanto, aun si la ley no considera determinados pagos como salario, si por sus características era una retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, tendría que declararlo factor salarial. Bajo esta interpretación la norma es declarada constitucional.

2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA PARA LA FIJACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Mucho más interesante es la línea jurisprudencial en torno a la distribución de competencias entre los poderes ejecutivo y legislativo para determinar y fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Como es sabido, la Carta de 1991 regula la materia de manera bastante esquemática por medio de su artículo 150.10, al establecer que corresponde al Congreso por medio de una ley dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública (lit. e), y regular el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales (lit. f). No obstante, la

disposición constitucional dista de prever todas las eventualidades que puede surgir de ese juego de competencias entre el Congreso y el Gobierno, las cuales han tenido que ser precisadas por el intérprete.

La primera de las decisiones en este sentido es la Sentencia C-112 de 1993. En esta ocasión se demanda el artículo 3.º de la Ley 60 de 1993, conforme al cual los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de aquéllas, es decir, en las que el Estado es propietario del 90 % o más del capital social, no pueden autorizar remuneraciones y prestaciones para los trabajadores oficiales de las mismas, que excedan lo percibido anualmente por el representante legal de la entidad respectiva. En sentir del demandante esta disposición viola los artículos 150.19 literal f) y 55 de la Carta Política, en tanto señala un límite máximo en los salarios y prestaciones de los trabajadores en cuestión que desconoce su derecho de negociación colectiva.

En primer lugar la Corte Constitucional aborda el problema de la distribución de competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo en materia de fijación de los salarios de los servidores públicos. El tribunal afirma que en esta materia el Constituyente de 1991 adoptó la figura de las leyes marco, así conforme el artículo 150.19 literales e) y f) y 189.14 de la Carta; mientras al Congreso le corresponde expedir una norma en la cual se señalen los principios, criterios, bases u orientaciones de carácter general, al Gobierno le corresponde desarrollar estas disposiciones mediante la expedición de decretos reglamentarios⁸.

En cuanto a los cargos formulados en la demanda de un estudio sistemático de diversas disposiciones de la Constitución, la Corte deduce que corresponde al Congre-

so la determinación de la estructura de la administración nacional (art. 150.7), el señalamiento de sus objetivos (art. 150.7), la fijación de los gastos de la administración (art. 150.11) y del régimen laboral de los servidores de la misma (art. 210). Entonces, dado que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta hacen parte de la administración nacional, las competencias del legislativo antes mencionadas se extienden a este tipo de entidades; por lo tanto señalar el máximo del aumento salarial de los servidores públicos que en ellas laboraban de ninguna manera significa un exceso en el ejercicio de la potestad normativa.

La Corte sostiene que el literal f) del artículo 150.19 de la Constitución no debe interpretarse en el sentido que el Legislador esté exclusivamente autorizado para legislar en este campo “*solamente en lo referente a las prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales*” como lo hacen el demandante sino, más bien, que el Congreso tenía plena competencia para fijar el tope salarial y prestacional de dichos servidores.

Así mismo, la Corte Constitucional considera que la fijación por la ley de topes máximos de incrementos salariales a los trabajadores oficiales tampoco constituye una violación del derecho de negociación colectiva, puesto que la inexistencia de tales topes o límites máximos podría conducir al desbordamiento de los gastos de la administración, lo que a su vez ocasionaría el desequilibrio de las apropiaciones y supondría la violación de diversos preceptos constitucionales entre los que se cuentan los artículos 189.14 y 364 de la Carta Política.

En la C-315/95 la Corte Constitucional se ocupa de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley 4.^a de 1992. La norma acusada otorga al Gobierno Na-

cional la facultad de fijar el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales de acuerdo con los principios, criterios y objetivos señalados en la misma ley. Igualmente el párrafo de la misma disposición permite que el Gobierno señale el límite máximo salarial de dichos servidores.

A juicio del demandante, en el artículo impugnado el Congreso traspasa los límites de la ley marco contemplada en el artículo 150.19 literales e) y f) de la Constitución, pues el precepto constitucional sólo lo faculta para dictar las normas generales y los principios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales, mientras que la disposición demandada –el artículo 12 de la Ley 4.^a de 1992– autoriza al Ejecutivo a fijar el régimen prestacional de los “servidores públicos”, es decir, no sólo se refería a los empleados públicos, sino también a los trabajadores oficiales y a los miembros de las corporaciones públicas. Igualmente afirma el accionante que la autorización al Gobierno Nacional para fijar topes salariales de los servidores públicos de las entidades territoriales supone una intromisión del legislativo en asuntos de competencia de las entidades territoriales, y por último aduce que la fijación de topes salariales para los trabajadores oficiales de las entidades territoriales –incluidos dentro del concepto de servidores públicos utilizado por el legislador– desconoce los derechos laborales de dichos trabajadores, en especial el derecho a la negociación colectiva.

En realidad, el problema jurídico se concreta en dilucidar el alcance de la expresión “servidores públicos” utilizada por el legislador en la disposición impugnada, y sus implicaciones concretas frente a los

miembros de las corporaciones públicas territoriales, los empleados públicos territoriales y los trabajadores oficiales territoriales.

La Corte Constitucional en primer lugar estudia lo relativo a los miembros de las corporaciones públicas y concluye que al tener fundamento la Ley 4.^a de 1992 en el artículo el 150.19, literales e y f de la Carta, la facultad del Legislador se reduce a fijar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los “empleados públicos” y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los “trabajadores oficiales”, y que por lo tanto no puede hacerse uso de esta atribución frente a los concejales y los diputados, que en los términos de los artículos 299 y 312 de la C. P., no son ni lo uno ni lo otro. Tampoco los trabajadores oficiales de las entidades territoriales tienen cabida dentro de la expresión “servidores públicos” utilizada en el artículo impugnado, porque el Congreso no puede mediante una ley marco conceder una autorización intemporal e indefinida al Ejecutivo para definir su régimen prestacional y sus máximos salariales.

Respecto a los empleados públicos de las entidades territoriales, la Corte concluye que con base en el principio de economía y eficiencia del gasto público (arts. 209 y 339 C. P.)⁹, el Congreso puede autorizar al Gobierno mediante una ley marco (nuevamente la Ley 4.^a de 1992) a fijar su límite salarial máximo, sin que esta atribución vulnere la autonomía de las entidades territoriales¹⁰.

Con base en las anteriores consideraciones la Corte declara exequible la disposición demandada siempre que se entienda que la expresión “servidores públicos” no se aplica los trabajadores oficiales territoriales ni a los miembros de las corporaciones públicas territoriales.

En la Sentencia C-312/97 la Corte Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad del literal b) del artículo primero de la Ley 4.^a de 1992, el cual dispone que el Gobierno Nacional fijará el régimen salarial y prestacional de los empleados del Ministerio Público y de la Fiscalía General de la Nación con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la misma ley. Según el demandante esta norma vulnera los artículos 253 y 259 de la Constitución, los cuales señalan que la Ley establecerá lo relativo a la remuneración de los empleados y funcionarios de la Fiscalía y la Procuraduría.

En realidad, la cuestión a resolver es si el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Fiscalía —un órgano que goza de especial autonomía al interior de la rama judicial— y de la Procuraduría —un organismo de control que no hace parte de ninguna de las ramas del poder público— puede establecerse conforme a la distribución de competencias propia de una ley marco (en este caso la Ley 4.^a de 1992), lo cual supone en definitiva que los salarios y prestaciones son determinados por el Gobierno con base en los principios señalados por el poder legislativo, o si por el contrario dicho régimen tenía que ser establecido directamente por la ley.

En su estudio de la constitucionalidad de la norma impugnada la Corte afirma que, si bien por una parte los artículos 253 y 279 de la Carta consagran una serie de garantías para preservar la independencia y autonomía de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación frente a otros poderes públicos, por otra parte el mismo constituyente asignó importantes responsabilidades en materia económica al Presidente de la República, como se desprende de un análisis de las atribuciones contenidas en los artículos 150.19 y 189.20 de la Carta, y del estudio de las disposiciones constituciona-

les que regulan el trámite de la ley anual de presupuesto y de la ley cuatrienal del plan de desarrollo, las cuales asignan una notable preeminencia en el procedimiento legislativo al poder ejecutivo.

Y de la preeminencia del Presidente de la República en este campo, deduce el juez constitucional la *responsabilidad principal del Jefe de Estado en materia de política salarial*, debido precisamente a que la determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene profundas repercusiones en la política económica, al estar relacionada con temas tan importantes como el déficit fiscal, el equilibrio presupuestal, etc. Entonces, la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios y empleados de la Procuraduría y la Fiscalía también debe corresponder al Gobierno Nacional y no al Congreso, pues no es coherente que ellos sean apartados de la norma general y que su remuneración sea fijada directamente por la ley. Por lo tanto la norma impugnada fue declarada constitucional.

En la Sentencia C-196/98 la Corte Constitucional se pronuncia sobre las objeciones presidenciales formuladas al Proyecto de Ley 248/97 Senado y 50/96 Cámara. El Presidente acusa el proyecto en cuestión de vulnerar el régimen de distribución de competencias propio de una ley marco, pues determina la nomenclatura, grados y remuneración de los cargos de la planta de personal del Senado y de la Cámara, sin dejar margen de maniobra al poder ejecutivo.

La Corte estima que el proyecto impugnado es efectivamente inconstitucional pues las disposiciones objetadas no se limitan a señalar los principios o reglas generales en la materia, lo que correspondería efectivamente a una ley marco, sino que fija de manera directa el régimen salarial y prestacional de los empleados del Congre-

so, y de esta manera invade la órbita que corresponde regular al Gobierno por medio de decretos reglamentarios.

Más interesante es el problema jurídico resuelto en la Sentencia C-510/99¹¹; en esta ocasión la Corte debe analizar si es posible regular en la ley de modernización y organización de los municipios –Ley 136 de 1994–, los salarios de los alcaldes, y señalar los mínimos y máximos que estos funcionarios pueden devengar de acuerdo a la categoría del municipio en el que deben desempeñar sus funciones. A juicio del demandante las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, pues esta es una atribución exclusiva del Gobierno Nacional y de las corporaciones públicas de elección popular de la entidad territorial correspondiente.

En esta oportunidad el juez constitucional reitera su jurisprudencia (esencialmente los precedentes fijados en la C-315/95 y la C-054/98) y concluye la atribución del Gobierno Nacional de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos con fundamento en una ley marco, no se predica exclusivamente de los empleados del nivel nacional, sino también de aquellos que laboran en las entidades territoriales. Finalmente precisa el ámbito de competencia en la materia de las autoridades nacionales y locales de la siguiente manera: «Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los *límites máximos* en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas

de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los *límites máximos* determinados por el Gobierno Nacional».

Con base en la anterior distribución de labores, la Corporación entra a estudiar la constitucionalidad de la norma impugnada y si bien en primer término apunta que la categorización de los municipios es un criterio válido para señalar el régimen salarial de los servidores públicos de nivel municipal, termina por decidir que el Congreso en la norma impugnada desborda su campo de acción, pues fija los toques máximos y mínimos de los salarios de los alcaldes con lo cual invade la órbita de competencia del Gobierno Nacional. En consecuencia, el artículo 87 de la Ley 136 de 1994 es declarado inexecutable.

También hace parte de esta línea jurisprudencial la Sentencia C-710/99, aunque como se verá más adelante esta decisión es constantemente citada como precedente en las sentencias relacionadas con el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario. En esta ocasión la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 4.º de la Ley 4.ª de 1992, el cual consigna en uno de sus apartes que la facultad del Gobierno Nacional de fijar el régimen salarial de los empleados públicos debía ejercerse dentro de los diez primeros días del mes de enero de cada año, restricción de índole temporal que a juicio del demandante supone una invasión de la órbita de acción del ejecutivo, pues regu-

la en excesivo detalle la materia y de este modo vulnera el régimen de distribución de competencias típico de una ley marco.

La Corte inicialmente reitera su doctrina según la cual la regulación de determinadas materias mediante este tipo de leyes supone que la actividad estatal que se desenvuelve en dos fases bien diferenciadas: «la legislativa, propia e intransferible del Congreso, que implica la fijación de reglas generales, pautas, objetivos y criterios; y la ejecutiva, a cargo del Presidente de la República, que comporta la realización de los cometidos establecidos por el legislador, y la concreción, mediante decretos de índole administrativa, de las directrices trazadas en la ley cuadro»¹².

Hecha esta apreciación, el juez constitucional deduce que el aparte del artículo acusado es contrario a la naturaleza de las leyes marco, pues no fija reglas o principios de orientación general, sino que construye la autonomía administrativa del Gobierno y lo obligaba a efectuar los aumentos únicamente dentro de los primeros diez días de enero. De este modo, el Congreso usurpa atribuciones del Presidente de la República y, por tanto, el precepto acusado es inconstitucional.

Adicionalmente en la misma sentencia la Corte hace algunos pronunciamientos de índole general sobre otros apartes del artículo cuarto que no fueron demandados y al referirse al aumento salarial de los empleados públicos afirmó que «Éste, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse *al menos* cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1.º, literales a), b) y d), de la Ley 4.ª de 1992, y, según resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, según las necesidades y con-

veniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional»¹³ (subrayado fuera del original). Este *dictum*¹⁴ es importante porque en la jurisprudencia posterior será citado de manera reiterada como precedente para configurar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario.

Con posterioridad a su renovación, la Corte ha proferido dos sentencias que hacen parte de la línea jurisprudencial en estudio. En la primera de ellas, la C-401/01 la Corporación decide acerca de la constitucionalidad del numeral 4 del artículo 1.º de la Ley 573 de 2000 mediante el cual se otorgaban facultades extraordinarias al Presidente de la República para determinar el régimen de remuneración y de seguridad social de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público. El demandante afirma que el precepto acusado estaba en contradicción con la prohibición establecida por el artículo 150.10 de la Carta, por cuanto esta materia debe ser regulada mediante leyes marco o cuadro, sobre las cuales no cabe la delegación legislativa¹⁵.

La Corte acoge los cargos formulados en la demanda y declara inconstitucional la norma impugnada. Es necesario resaltar que la Corporación no se apartó de los precedentes fijados en la materia, pues afirma que de conformidad con el artículo 150.19 al Congreso de la República corresponde dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales se sujete el Gobierno, entre otras materias, para «fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos», entre los que se encuentran los funcionarios del Ministerio Público, como son los que laboran en la Procuraduría General de la Nación y el Instituto de Estudios Jurídicos de la Procuraduría, lo que constituye

una reiteración de la *ratio decidendi* adoptada en la sentencia C-312/97, a la que ya se hizo referencia.

La inconstitucionalidad de la norma impugnada tuvo su origen en la violación de la prohibición de delegación legislativa para la expedición de las leyes marco pues, como sostiene el intérprete, «lo que no resulta constitucional es que el Congreso se despoje de sus atribuciones en la materia y delegue por completo la facultad de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos en el Poder Ejecutivo»¹⁶.

La segunda decisión en la materia es la C-579/01. Aquí la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 617 de 2000, el cual señala que el salario de los contralores y personeros de los distritos y municipios en ningún caso podrá superar el ciento por ciento del valor del salario del alcalde respectivo. Los demandantes acusan a este precepto de vulnerar el esquema de distribución de competencias propuesto por la Constitución en lo que toca al establecimiento de las escalas de remuneración de los servidores públicos, puesto que determina topes o límites máximos a la remuneración salarial, tarea que debía corresponder al Poder Ejecutivo.

Para resolver el problema jurídico planteado el tribunal inicialmente reitera su doctrina respecto a las leyes marco, y luego hace referencia a distintos precedentes conforme a los cuales el Legislador puede consagrar normas marco dentro de leyes ordinarias, por cuanto ambas requieren el mismo trámite ante el Congreso; lo que diferenciaría unas de otras sería el grado de amplitud que habrá de caracterizar a las leyes marco, en relación con las materias específicas que la Constitución les señala.

Entonces, a juicio del intérprete, la constitucionalidad del precepto impugnado

depende de si goza del grado de amplitud propio de una ley marco, y en este caso específico la Corte considera que el artículo acusado, «se limita a establecer, en abstracto, una pauta general consistente en que las remuneraciones de ciertos funcionarios, posteriormente establecidas en términos concretos por el Gobierno y las autoridades territoriales, no podrán rebasar el monto de la remuneración del alcalde, también particularizada en términos numéricos por autoridades distintas al Legislador»¹⁷. En la norma impugnada el Congreso no señala un tope numérico fijo y por lo tanto no invade la órbita del Ejecutivo. En otras palabras, para la Corte el artículo 22 se encontraba dentro de los lineamientos característicos de las normas marco, por su grado de generalidad y abstracción, y en ese sentido, no riñe con el artículo 150.19 de la Carta.

El juez constitucional realiza entonces una distinción respecto del precedente fijado en la C-510/99.

3. PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA SALARIAL

Otra de las líneas jurisprudenciales gira en torno a la aplicación del principio de igualdad en materia salarial. Aquí es preciso hacer dos aclaraciones previas: en primer lugar, que por razones de tiempo y espacio no se tratará en este acápite lo relativo a la aplicación del derecho a la igualdad dentro de regímenes salariales especiales, materia sobre la cual existe también una nutrida jurisprudencia; en segundo lugar, que tampoco se estudiarán en este aparte las sentencias C-1433/00 y C-1064, las cuales si bien tratan del principio de igualdad, en mayor medida están relacionadas con el derecho a mantener la capacidad adquisiti-

va del salario, razón por la cual serán referenciadas en el siguiente numeral.

La primera sentencia que hace parte de esta línea jurisprudencial es la C-223/95. En esta ocasión se cuestiona la constitucionalidad del artículo 177 de la Ley 136 de 1994. Dicha norma prevé que el monto de los salarios y prestaciones asignados a los personeros de los municipios y distritos de categoría especial, primera y segunda será del cien por ciento (100 %) del salario mensual fijado por el concejo municipal para el respectivo alcalde, y que en las demás categorías de municipios será del setenta por ciento (70 %) del salario mensual del respectivo alcalde. A juicio del actor esta disposición viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución porque, al establecer un distinto régimen salarial y prestacional para los personeros, según las diferentes categorías de municipios y distritos, se establece una suerte de discriminación no permitida por la Constitución.

En esta ocasión, el juez constitucional sostiene que conforme al artículo 320 de la Constitución el legislador puede establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y puede señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración, y que por lo tanto no resulta extraño ni contrario al ordenamiento constitucional que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros, por hacer parte tanto las primeras como los segundos de la estructura de la administración municipal. Sin embargo, al legislador cuando lleva a cabo la categorización de municipios no le es dado establecer diferenciaciones que no tengan una justificación razonable y objetiva, y a juicio de

la Corte la distinta asignación salarial consignada en el artículo 177 de la Ley 136 de 1994 carece de un sustento serio, objetivo y razonable que la justifique, razón por la cual la declara inconstitucional.

Tanto en esta decisión, como en la C-591/95 a la que se hará alusión más adelante, sorprende la ligereza de la Corte Constitucional para resolver el problema jurídico planteado; en efecto, no realiza un test de proporcionalidad o juicio de razonabilidad de la norma demandada y tampoco hay un análisis serio de la carga económica que se impone a los municipios de menores recursos en virtud de la nivelación salarial que se ordena.

En la Sentencia C-252/95 la Corte decide acerca de la constitucionalidad del artículo 197 de la Ley 115 de 1994 conforme al cual el salario devengado por los educadores en establecimientos privados no podía ser inferior al ochenta por ciento (80 %) del señalado para igual categoría a quienes laboren en el sector oficial. Según el demandante la norma consagra una diferenciación arbitraria violatoria de los artículos 13, 25, 53 y 68 de la Carta.

En esta sentencia el juez constitucional aborda varias cuestiones de particular importancia; en primer lugar, si el Estado tiene competencia para fijar un salario mínimo profesional u ocupacional aplicable a los educadores privados, pues esta atribución puede ser vista como una injerencia ilegítima en el ámbito de la libertad de creación y gestión de establecimientos educativos por particulares, y la libertad de empresa, consagradas respectivamente en los artículos 68 y 333 de la Carta y, en segundo lugar, si la diferencia salarial entre los educadores públicos y privados es violatoria del derecho de igualdad.

Para resolver el primer interrogante, el juez constitucional sostiene que de la cali-

ficación constitucional educación como “servicio público que tiene una función social” (art. 67 C. P.) emana en favor del Estado poderes de regulación, inspección y vigilancia que justificaban la intervención en la materia y que paralelamente limitaban los alcances de la libertad de empresa de los particulares, de manera tal que el Estado está facultado para imponer condiciones uniformes y mínimas en el desarrollo de la actividad, ejemplo de lo cual era la fijación de un salario mínimo para los educadores privados¹⁸.

Para reforzar su argumentación, el juez constitucional adicionalmente trae a colación la relación existente entre el establecimiento de un salario mínimo profesional y la dignidad de la respectiva profesión u oficio. Según el intérprete, el Estado, además de fijar el monto del salario mínimo que devengan todos los trabajadores, puede por medio de la ley señalar remuneraciones mínimas aplicables a quienes laboran en ciertas ocupaciones o profesiones que demandan cierto grado de exigencia en términos de aptitudes y preparación.

Con base en los anteriores razonamientos, la Corte encuentra plenamente justificada la decisión del legislador de establecer un salario mínimo profesional para los educadores, diferente del salario mínimo legal, pues el ingreso al servicio educativo y la permanencia y progreso en el mismo demandan un personal especialmente calificado desde el punto de vista académico, lo que sumado con el rol social que deben cumplir los educadores, constituyen elementos adicionales que justifican este tratamiento diferenciado.

Finalmente el juez constitucional examina si la diferencia del veinte por ciento que consagra el precepto demandado entre la remuneración prevista para los educadores que laboran en el sector privado y

aquellos que laboran en el sector público es inconstitucional. A juicio del intérprete, para los efectos de la fijación del salario mínimo profesional, el carácter público o privado del empleador carece de relevancia pues las necesidades materiales y de otro orden, que son objeto de consideración al establecer la magnitud del salario mínimo, son iguales para los maestros, con prescindencia de que su empleador sea público o privado. Tampoco existen razones en cuanto a la calificación profesional o en cuanto a la actividad que desarrollaban unos y otros que permitan justificar el trato diferente, de ahí que la Corte concluya que la ley introduce una diferencia de trato que carece de justificación objetiva y razonable y declare inconstitucional la cifra del 80 %.

En la C-591/95 la Corte decide acerca de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 159 de la Ley 136 de 1994; se trata de un caso casi idéntico al que fue objeto de pronunciamiento en virtud de la C-223 del mismo año, pues la norma impugnada establece que el monto de los salarios asignados a los contralores de los municipios y distritos de categoría especial, primera y segunda sería del cien por ciento (100 %) del salario mensual fijado por el concejo municipal para el respectivo alcalde. Y que en los demás municipios será del setenta por ciento (70 %) del salario mensual del respectivo alcalde.

La argumentación de la Corte es muy similar a la de la sentencia antes referenciada; en primer lugar afirma que la Constitución permite la categorización de municipios y que las contralorías como dependencias municipales están a su vez sujetas a la categorización que determine la ley. Sin embargo, en esta decisión hay una reflexión un poco más acabada sobre el principio de igualdad, pues el tribunal sostiene que este

principio no excluye que se pueda dar un tratamiento diferente a sujetos y hechos que se encuentran cobijados por una misma hipótesis, siempre y cuando exista una razón clara y objetiva que justifique el trato diferenciado, y esto no ocurre en su parecer con la norma demandada, pues todos los contralores desempeñaban la misma función asignada por el texto constitucional —el control de la gestión fiscal en los municipios— y el legislador no esgrime razones que justificaran las diferencias salariales, ni éstas son deducibles del texto de la ley, lo que conduce a la declaratoria de inexecutable del precepto impugnado.

4. DERECHO A MANTENER LA CAPACIDAD ADQUISITIVA DEL SALARIO

La última línea jurisprudencial hace referencia al derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario. Se trata de una figura de creación judicial, pues si bien en el artículo 53 de la Carta existe una referencia a una remuneración mínima, vital y móvil, este precepto constitucional no consagra una garantía específica sino que se refiere a uno de los elementos que integran el estatuto del trabajo que debe expedir el legislador. Sin embargo, del artículo en cuestión y del derecho al mínimo vital la jurisprudencia constitucional ha deducido el derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario, primero por vía de tutela¹⁹ y luego en virtud de sentencias de constitucionalidad.

Como decisión inaugural de esta línea jurisprudencial se puede señalar C-815/99; en esta oportunidad el juicio de constitucionalidad recae sobre el inciso segundo del párrafo del artículo 8.º de la Ley 278 de 1996. Este precepto consigna que si la Comisión Permanente de Concertación de Políticas

Laborales y Salariales no llega a un consenso para la fijación del salario mínimo, corresponde al Gobierno establecerlo, para lo cual atiende a diversos factores enunciados por la misma norma, entre ellos, la meta de inflación que el Banco de la República señalase para el siguiente año. A juicio de la demandante este último criterio es abiertamente inconstitucional y ocasiona una pérdida del valor adquisitivo de los salarios debido a que el reajuste o incremento no se realiza con base en la inflación causada en el transcurso del año sino con base en la inflación proyectada por el Banco de la República. Es necesario aclarar, sin embargo, que el parágrafo del artículo octavo de la Ley 268 de 1996 también señala entre los distintos factores que debía considerar el Ejecutivo cuando le correspondiera establecer el salario mínimo el incremento del índice de precios al consumidor (IPC).

Si bien la Corte estima que los argumentos de la accionante son válidos, decide no declarar la inconstitucionalidad de los vocablos demandados y en su lugar profiere una sentencia integradora e interpretativa para adecuarlos a la Carta Política. Para llegar a esta decisión el juez constitucional hace referencia al artículo 25 de la Constitución, conforme al cual toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Según el intérprete la remuneración «es esencial para que se configuren esas *condiciones dignas y justas* en medio de las cuales debe el trabajador prestar sus servicios», y por ende, cuando «la remuneración no corresponde al *mínimo vital* o cuando se trata de una retribución que permanece estática, pues la Constitución exige que sea *móvil*, ni tampoco cuando el incremento se revela desproporcionado en relación con la cantidad y la calidad del trabajo o con las circunstancias sociales y económicas en medio de

las cuales se desenvuelve el trabajador», se vulnera el derecho al trabajo.

De esta manera el derecho al incremento salarial de los trabajadores o el derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario recibe una formulación más acabada como parte integral del derecho al trabajo. No obstante, la sentencia no es muy afortunada en su redacción y da lugar a numerosos interrogantes, el primero de los cuales es precisamente si realmente era necesaria una sentencia de interpretación condicionada, pues como ya se dijo la norma impugnada no establece la meta de inflación como factor único o más importante para la fijación del salario mínimo por el Gobierno, pues al lado de este mencionaba otros criterios, entre ellos expresamente el índice de precios al consumidor.

Además hay una serie de aseveraciones sueltas que no son desarrolladas plenamente por la Corte, y no queda entonces claro si se trata de meros *dictum* o hacen parte de la *ratio decidendi* del fallo, como cuando señala que «el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira»²⁰. Sin embargo, unas líneas más adelante se consigna que el reajuste salarial debe tener en cuenta los diversos factores señalados en el parágrafo del artículo octavo, entre ellos la meta de inflación señalada por el Banco de la República²¹.

El juez constitucional en una típica sentencia interpretativa termina por declarar exequible los apartes demandados de la disposición, «pero únicamente en el entendido de que ella constituye un todo y de que los factores y elementos que ella consagra como relevantes para la fijación supletoria del salario mínimo por el Gobierno deben ser incluidos, medidos y evaluados por aquél

al expedir el decreto correspondiente, que deberá ser motivado». Y reitera además que las consideraciones formuladas en la parte motiva estaban íntima e inescindiblemente ligadas a la parte resolutive de la sentencia y son, por lo tanto, obligatorias, lo cual por las imprecisiones y contradicciones antes señaladas genera aún mayor confusión.

En la Sentencia C-1433/00 la Corte conoce de la constitucionalidad de la Ley 547 del 23 de diciembre de 1999, «Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2000». A juicio de los demandantes²², la norma no contempla el reajuste salarial de los salarios de los servidores públicos que devenguen más de dos salarios mínimos mensuales²³, lo que es violatorio de diversos preceptos constitucionales que ordenan el incremento salarial anual (entre ellos el preámbulo y los arts. 1.º, 2.º, 22, 25, 53, 54 C. P.) y además consagra un trato discriminatorio frente a aquellos servidores públicos cuyos salarios si serían aumentados, es decir, aquellos que devengan menos de dos salarios mínimos mensuales y los congresistas²⁴.

La Corte circunscribe su examen de constitucionalidad al artículo segundo de la ley impugnada por ser esta la disposición que fija el monto de las apropiaciones necesarias para atender los gastos de funcionamiento de la Nación y, particularmente, lo correspondiente a los “servicios personales”, que es el rubro donde se consigna la asignación para el pago de salarios.

Para decidir sobre la exequibilidad del precepto la Corporación inicia su exposición con un examen de su jurisprudencia relacionada con el ajuste salarial, y cita aquellos apartes de la Sentencia C-710/99, en la cual había afirmado que conforme a la Ley 4.^a de 1992 y lo mandatos constitu-

cionales los empleados públicos tenían derecho al menos a un incremento salarial anual, y luego hace referencia a la Sentencia C-815/99 en cuya parte motiva, como antes se señaló, se consignaba que dicho incremento en ningún caso podía ser inferior al IPC del año que expira. De esta manera eleva afirmaciones que eran mero *dictum* a la categoría de *ratio decidendi*, y les da el carácter de precedentes en la materia²⁵. También recurre a la jurisprudencia relacionada con el mínimo vital, para concluir que la remuneración debe ser móvil, de manera tal que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo. Dicha equivalencia, «debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor»²⁶.

Según el juez constitucional el deber del Estado de conservar el poder adquisitivo del salario deriva de diversos preceptos constitucionales, entre los cuales menciona: 1) La necesidad de asegurar un orden social y económico justo (preámbulo); 2) La filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (art. 1.º); 3) La finalidad que se atribuye al Estado de 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 (arts. 2.º, 334 y 366); 4) El principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley (art. 13); 5) La necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las perso-

nas y la remuneración mínima, vital y móvil (art. 53).

Entonces, de manera paralela al derecho de los trabajadores estatales a un reajuste anual de sus salarios existe un deber constitucional –una obligación la denomina la Corte– en cabeza de los órganos encargados de diseñar las políticas macroeconómicas (el Gobierno y el Congreso) de realizar dicho ajuste, y por lo tanto la omisión en que incurre el legislador era inconstitucional. Adicionalmente a juicio de la Corte la Ley 547 de 1999 establecía un trato discriminatorio entre aquellos trabajadores que devengan menos de dos salarios mínimos mensuales y los restantes, pues sólo reconocía un incremento salarial a los primeros.

Añade el intérprete constitucional la situación fiscal del país no es razón suficiente para desconocer los claros mandatos constitucionales que obligan al Gobierno y al Congreso a conservar el valor real del salario, para lo cual es necesario hacer los ajustes periódicos para recuperar el poder adquisitivo perdido por la inflación. En consecuencia concluye que tanto el Gobierno al presentar el proyecto del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2000, como el Congreso al aprobarlo, violaron la Constitución, debido a que desconocieron el deber jurídico constitucional y legal de incrementar los salarios de todos los servidores públicos. Y para subsanar la omisión inconstitucional el tribunal ordena al Gobierno realizar durante la respectiva vigencia fiscal el reajuste de las remuneraciones de aquellos servidores públicos que no tuvieron incremento a partir del primero de enero de año 2000, en un monto no inferior a la inflación del año inmediatamente anterior, esto es, de 1999.

Sobre la constitucionalidad del artículo 27 del Código Sustantivo del Trabajo, los

artículos 1.^o y 14 de la Ley 50 de 1990 y el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 se pronunció la Corte en la C-1549/00. A juicio de la demandante en las disposiciones acusadas el legislador incurre en una omisión legislativa que vulnera el principio de igualdad (art. 13 C. P.), el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25 C. P.) y el derecho a una remuneración móvil (art. 53 C. P.), pues consagra el reajuste anual del salario de los trabajadores del sector privado. Respecto de estos últimos sólo existen previsiones que regulaban el incremento anual del salario mínimo (Ley 268 de 1996 art. 8.^o), sin que norma alguna estipule el reajuste de las remuneraciones de aquellos trabajadores con ingresos superiores al mínimo, quienes en consecuencia no cuentan con garantías para evitar la pérdida del valor adquisitivo de sus salarios.

Para resolver los cargos de la demanda, la Corte Constitucional realiza inicialmente un estudio de su jurisprudencia en torno a las omisiones legislativas relativas²⁷, las únicas que a su juicio pueden ser subsanadas por el juez constitucional. Luego hizo un análisis de las disposiciones impugnadas, y llega a la conclusión que en ninguna de ellas se regulaba lo relativo el reajuste salarial de los trabajadores del sector privado. En consecuencia, la omisión legislativa que se aduce en la demanda no se deriva o guarda relación directa con los distintos preceptos acusados, sino que tiene como fundamento la comparación entre regímenes salariales distintos. Es decir, se trata de una omisión legislativa absoluta, y por lo tanto la Corte Constitucional se declara inhibida.

Por último hace parte de la línea jurisprudencial en estudio la Sentencia C-1064 de 2001. En esta oportunidad la Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 628 de 2000 «Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de

Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2001», cuyo artículo segundo es demandado por no incluir las apropiaciones suficientes para aumentar el salario de los empleados públicos en un monto igual o superior a la inflación del año anterior; omisión parcial que a juicio del demandante desconoce diversos preceptos constitucionales (entre otros se citaban como vulnerados los arts. 1.º, 2.º, 13, 22, 49 inc. final, 51, 52 inc. segundo, 53, 60, 187, 189 num. 10, 215, 243, 334 y 366) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre aumento de los salarios.

Este fallo es especialmente significativo si se tiene en cuenta que hacía menos de una año se había proferido la Sentencia C-1433/00 a la que antes se ha hecho referencia, la cual había sentado un precedente constitucional en la materia que había sido objeto de numerosas críticas²⁸. Sin embargo, a pesar de las semejanza del problema jurídico que debe ser resuelto en ambas decisiones, esto es, el alcance del derecho al reajuste salarial de los empleados públicos, las normas impugnadas –o mejor las omisiones legislativas relativas que se demandan– presentan ligeras diferencias, pues mientras en la exposición de motivos de la Ley 547 de 1999 el Gobierno había declarado sólo iba a realizar el reajuste salarial de aquellos empleados que devengase menos de dos salarios mínimos mensuales, en el exposición de motivos de la Ley 628 de 2000 se había abstenido de hacer afirmaciones de esa naturaleza y se limitó a consignar que iba a realizar un aumento ponderado del 6.2 %, aumento que en todo caso era inferior al índice de inflación del año 2000.

De ahí precisamente que el primer problema jurídico abordado por la Corte Constitucional en el segundo fallo sea el de si

se presentaba cosa juzgada material²⁹, como sostiene la vista fiscal. Con base en cuatro argumentos, la Corte desecha esta posibilidad: la peculiar naturaleza jurídica de la ley de presupuesto, las diferencias en el contenido de la norma ahora demandada respecto de la que fue declarada inexecutable en la C-1433 de 2000, la existencia de un nuevo contexto real y jurídico bajo el cual fue expedida la nueva norma, y por último, que el juicio tuviera como objeto una omisión legislativa, frente a la cuales no opera el fenómeno en comento³⁰.

Una vez superado este primer obstáculo la Corte pasa a resolver el fondo del asunto, es decir, la constitucionalidad de la norma impugnada, y decide apartarse radicalmente del sentido de la decisión adoptada en la Sentencia C-1433 de 2000. Para desconocer un precedente tan reciente, el tribunal inicialmente identifica dos supuestas líneas jurisprudenciales sobre el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario. La primera estaría conformada por la mayoría de las decisiones previas (por ejemplo las sentencias C-710 de 1999 y la C-815 de 1999) en las cuales si bien el juzgador sostuvo la existencia de un derecho constitucional de tal naturaleza confió a los otros poderes públicos la facultad de determinar el monto del reajuste salarial en cuyo cálculo debían influir diversos factores, no sólo el índice de precios al consumidor. Mientras que la segunda línea jurisprudencial se caracterizaría porque además de reconocer el derecho en cuestión el intérprete constitucional fijaba en la misma decisión criterios vinculantes que obligan al legislativo y al ejecutivo al momento de realizar el ajuste salarial y lo atan exclusivamente a un único elemento: el índice de precios al consumidor, y estaría integrada exclusivamente por la Sentencia C-1433 de 2000.

La argumentación de la Corte es cuando menos engañosa, en primer lugar porque la C-710 de 1999 no versa sobre los criterios para efectuar el ajuste salarial sino sobre el momento en que éste debía tener lugar, o sea que no constituye un precedente aplicable al caso, y en segundo lugar, porque cuando la Corte se ocupó en decisiones de constitucionalidad (la C-815 de 1999 y la C-1433 de 2000) de determinar cuáles eran los factores que debían vincular a los poderes públicos al momento de realizar el ajuste salarial, necesario para hacer efectivo el derecho constitucional a mantener la capacidad adquisitiva del salario, determinó siempre que el más importante lo constituía precisamente el índice de precios al consumidor, es más, si se hila delgado se ve que en realidad sólo existía una decisión relevante en la materia, la C-1433 de 2000, porque los supuestos que motivaron la C-815 de 1999 eran en extremo diferentes.

Entonces, realmente existía un precedente único, el sentado por la C-1433 de 2000 y la Corte decide apartarse de la decisión adoptada en esa oportunidad, en el sentido de ordenar la indexación de los salarios con base en la inflación del año anterior. Para ello recurre a diversos pretextos todos ellos dirigidos a demostrar errores de argumentación contenidos en la primera decisión, como por ejemplo, la indebida aplicación del principio de igualdad realizada en el anterior fallo que sólo tuvo en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de los salarios pero no las diferentes escalas salariales entre los empleados públicos, o la concepción del derecho a mantener la capacidad adquisitiva de los salarios como un derecho absoluto no susceptible de limitaciones.

Pero sin duda los razonamientos se tornan más interesantes acto seguido, pues la Corte se refiere a la necesidad de una interpretación de la Constitución contextualizada,

es decir, que tenga en cuenta la situación económica real del país y la relevancia de la política macroeconómica como un instrumento diseñado y dirigido por los poderes públicos con la finalidad de lograr un orden económico justo. La Corte resalta también la importancia de la ley de presupuesto como instrumento de la política macroeconómica, en cuya elaboración participan de manera coordinada el poder Ejecutivo y el Legislativo, y que por lo tanto no puede ser modificada por la decisión unilateral de un órgano de otra rama del poder público como lo es el juez constitucional.

Por todas las anteriores razones el juez constitucional no reitera la orden impartida en la C-1433 de 2000. Sin embargo, debido al vacío legislativo existente en la materia, decide regular jurisprudencialmente el alcance del derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario, mientras se expide la normatividad correspondiente. En primer lugar la Corte establece que el criterio que debe regir los reajustes salariales de los empleados públicos, hasta tanto no fije el Congreso un parámetro diferente, es *el promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central*. Los trabajadores con ingresos inferiores a dicho promedio gozan de un derecho intangible a que se mantuviera la capacidad adquisitiva de sus salarios, es decir, si bien no se trata de un derecho absoluto, se le reconoce una resistencia especial frente a posibles limitaciones resultantes de la acción de las autoridades públicas, y por lo tanto el principal factor que debe regir los reajuste de estos salarios es la inflación.

En el caso de los servidores públicos que devengan los salarios más altos, el juez constitucional sostuvo que éstos sujetos deben recibir una protección constitucional reforzada y que por lo tanto su derecho a mantener la capacidad adquisitiva de los salarios

puede ser susceptible de limitaciones siempre y cuando éstas fuesen razonables y proporcionadas, es decir, siempre y cuando superen un test de proporcionalidad o juicio de razonabilidad estricto³¹.

Sin embargo tales limitaciones no podrían significar que se desconociera el derecho de manera absoluta; en otras palabras, el aumento salarial de los servidores públicos de mayores ingresos puede ser inferior al incremento del IPC, pero en todo caso debe haber un reajuste salarial, el cual debe ser anual y debe atender a los criterios de equidad, progresividad y proporcionalidad³².

Con base en las anteriores consideraciones fue declarado exequible el artículo demandado.

II. ALGUNAS REGLAS JURISPRUDENCIALES EN LA MATERIA

Del anterior recuento jurisprudencial es posible extraer las principales reglas elaboradas por la Corte Constitucional en las cuatro líneas jurisprudenciales existentes en materia salarial, las cuales se enuncian a continuación:

1. El legislador tiene una libertad de configuración limitada para definir el concepto de salario, por lo tanto la enunciación hecha por la ley de los pagos que no lo constituyen tiene un mero carácter enunciativo y no vincula al juez al resolver un caso concreto (C-521/95, C-081/96, C-710/96).

2. La ley puede establecer límites máximos a los incrementos salariales de los trabajadores oficiales (C-112/93).

3. El Gobierno Nacional siguiendo los principios y reglas generales establecidos en la ley marco que regula la materia puede fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales (C-315/95).

4. El Gobierno Nacional puede establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los organismos de control y de la Fiscalía General de la Nación de conformidad con las reglas y principios generales establecidos en una ley marco (C-312/97).

5. La ley no puede fijar directamente las escalas salariales de los empleados del Congreso. Esta materia debe ser regulada mediante una ley marco y por lo tanto el Congreso sólo puede establecer normas y principios de carácter general que corresponde al Ejecutivo desarrollar (C-196/98).

6. No se puede establecer por medio de una ley los límites salariales de los servidores públicos de las entidades territoriales. Esta materia debe ser regulada de acuerdo a la distribución de competencias propia de una ley marco y el Congreso sólo puede dictar normas y principios de carácter general con base en los cuales el Gobierno fije los topes salariales (C-510/99, C-579/01).

7. El legislador puede establecer salarios mínimos profesionales para determinadas ocupaciones u oficios que tengan gran relevancia social (C-252/95).

8. El trato diferente en materia salarial debe estar justificado y por lo tanto debe soportar un juicio de razonabilidad o test de proporcionalidad (C-252/95, C-223/95, C-591/95).

9. Todos los servidores públicos tienen derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario (C-1433/00, C-1064/01).

10. Los salarios de los servidores públicos deben ser reajustados anualmente y ser aumentados cada año (C-1433/00, C-1064/01).

11. Los salarios inferiores al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central deben ser aumentados cada año en un porcentaje igual a la inflación (C-1064/01).

12. Los salarios de los trabajadores no cobijados por el criterio anterior serán aumentados de tal forma que los reajustes anuales de estos servidores consulte el principio de progresividad por escalas salariales con el fin de que el incremento de quienes ganen menos sea porcentualmente mayor (C-1064/01).

13. 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 (C-1064/01).

III. CONCLUSIONES

Un análisis conjunto del cuerpo de decisiones relacionado con el salario demuestra que realmente es un sólida construcción jurisprudencial con sorprendentes grados de uniformidad y coherencia.

En efecto, dejando a un lado ciertas diferencias y deficiencias en la redacción de los fallos, en general al interior de la Corte Constitucional se ha mantenido el consenso sobre temas claves como la primacía de la realidad sobre la formalidad en las relaciones laborales, la distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo en la fijación del salario de los empleados públicos o el derecho a la movilidad del salario.

Por otra parte el juez constitucional ha interpretado las disposiciones de la Carta de manera tal que ha incrementado los poderes del Presidente de la República en la materia. Así, en la práctica ha propiciado la centralización de los regímenes salariales de los empleados públicos, al permitir

que el Congreso y el Gobierno intervengan de manera decisiva en la fijación de los límites salariales de los empleados públicos de las entidades territoriales, y al descartar las pretensiones de reserva legal para la determinación de la remuneraciones de quienes laboran en ciertos órganos que gozan de especial autonomía dentro de la estructura del Estado colombiano, como la Fiscalía y los organismos de control.

Del mismo modo en la distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo nacional para establecer regímenes salariales ha favorecido abiertamente las potestades del segundo, pues de manera expresa o tácita en la mayoría de sus decisiones ha reconocido que la formulación de la política salarial descansa principalmente en el Presidente de la República. Lo que demuestra que a pesar de lo que sostienen sus críticos, en las argumentaciones de la Corte no están ausentes consideraciones de carácter económico, pues el ánimo centralizador y el reforzamiento de las potestades del ejecutivo siempre han estado ligados a reflexiones sobre el impacto de los salarios en la política macroeconómica nacional, cuya responsabilidad corresponde en gran medida al Gobierno.

Dentro de esta tendencia moderada y más bien conservadora en la materia resaltan algunas decisiones que parecen a todas luces irreflexivas y precipitadas, por una lado las sentencias C-223/95 y C-591/95 sobre nivelación salarial de los personeros y los contralores municipales, y por otra parte las sentencias C-815/99 y C-1433/00 sobre el derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario.

Las dos primeras sentencias sorprenden por la debilidad de la argumentación empleada por el intérprete, que se limita a decir que no había razones suficientes que justificaran el trato diferente sin realizar un juicio

de razonabilidad sobre las normas impugnadas. Surgen por lo tanto con toda su fuerza los recurrentes interrogantes sobre la posibilidad que el juez constitucional se arroge la facultad de modificar las diferenciaciones introducidas por el legislador, máxime cuando no lo realiza de manera argumentada y convincente.

La Sentencia C-815/99 es un caso particular, confusa y desordenada; tal vez sea producto de un momento histórico determinado —el año de 1999— en el cual diversas razones propiciaron un inusitado y poco riguroso activismo por parte del intérprete constitucional. Sin embargo, ha tenido consecuencias profundas y perdurables sobre la economía nacional, pues institucionalizó la práctica de aumentar el salario mínimo en el porcentaje igual a la inflación o al incremento del índice de precios al consumidor.

El corolario de esta etapa jurisprudencial es la C-1433/00, que supone el reconocimiento —al menos respecto de los empleados públicos— del derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario o derecho al reajuste salarial. Esta decisión es un claro ejemplo de la tendencia a juzgar políticas macroeconómicas con normas y principios de carácter abierto e indeterminado, tendencia que se exacerbó a partir del año 1999 y que alcanzó su punto culminante con este fallo.

No es de sorprender entonces la moderación de la Sentencia C-1064/01, en la cual la nueva Corte actuó como un “desfacedor de entuertos”, frente a los anteriores excesos jurisprudenciales. Con un manejo bastante flexible de los precedentes en la materia, el juez constitucional impuso límites ciertos al derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario, y además señaló una nueva postura de *self restraint* en materia económica, conforme a la cual las principales decisiones presupuestales

corresponden a los poderes públicos con legitimación democrática, esto es, el Congreso y el Presidente.

No obstante, la cuestión dista de estar zanjada por completo, pues la escasa mayoría por la cual fue adoptada la C-1064/01 demuestra que al interior de la Corte aún continúa abierto el debate sobre cuál debe ser el papel del juez constitucional al enjuiciar las decisiones de los otros poderes públicos con incidencia en la vida económica del país.

ALEXEI JULIO ESTRADA

Departamento de Derecho Constitucional
Universidad Externado de Colombia

1. Aunque no hay que olvidar que la nueva Corte Constitucional ha proferido decisiones controvertidas en otros ámbitos, como la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Nacional.

2. El *mínimo vital*, figura creada por el juez constitucional en la Sentencia T-426/92, desempeña hoy en día múltiples funciones en la jurisprudencia constitucional; así, juega el papel de derecho fundamental, de criterio para establecer la fundamentalidad de derechos prestacionales, de condición empírica para establecer la conexidad entre derechos de prestación y derechos fundamentales, de núcleo esencial del derecho al trabajo y de condición de procedibilidad de la acción de tutela. Ver UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. *El derecho fundamental al mínimo vital –Sistematización y análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional–*. Bogotá, marzo de 2001. Copia mimeográfica.

3. La mayor parte de los autores reconocen las dificultades que encierra la aplicación del precedente en los juicios de constitucionalidad de la ley, debido principalmente a que este tipo de procesos no suponen una controversia concreta, es decir, una controversia relativa a relaciones jurídico-materiales, sino una cuestión abstracta de legitimidad constitucional, la cual tiene como objeto propio una disposición o norma legislativa. Para delimitar el objeto del juicio de constitucionalidad sería por lo tanto necesario determinar los extremos del litigio; según una reconocida doctrina, tales extremos consisten en las disposiciones/normas legales impugnadas, en las disposiciones/normas constitucionales que se asumen como violadas, y en los motivos o perfiles de la

quaestio es decir, en los puntos de vista bajo los cuales se considera vulnerada la norma parámetro. Siendo estos los componentes del juicio de constitucionalidad, se sigue que la *ratio decidendi* del pronunciamiento debe ser reconstruida con exclusivo, pero también global referencia a éstos. A. LANZON. *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana a la luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht*. Milano: Giuffrè, 1995, pp. 131 y ss. Esta interpretación doctrinal requiere de dos precisiones en el caso colombiano: la primera, que nuestro juez constitucional no diferencia entre norma y disposición en el mismo sentido que lo hace la mayor parte de la doctrina y jurisprudencia extranjera; la segunda, que en razón a que la Corte Constitucional ha entendido que el control de las normas es integral, no necesariamente tiene que limitar el estudio a los cargos formulados en la demanda, y por lo tanto la *ratio decidendi* puede apartarse de los términos inicialmente planteados en el juicio de constitucionalidad.

4. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Laboral, Sección Segunda. Sentencia del 12 de febrero de 1993, Radicación 5481. Magistrado ponente: HUGO SUESCÚN PUJOLS.

5. Sentencia C-571/95.

6. *Ibidem*.

7. Sentencia C-710/96.

8. Como se concluye en la sentencia: «En síntesis: el Presidente de la República fija los salarios y emolumentos correspondientes a los empleos de la administración central y de los empleados públicos, pero ajustándose al marco general que señala el Congreso. En cuanto atañe a los trabajadores oficiales, compete al Gobierno, con sujeción a la ley establecer el régimen salarial y prestacional mínimo que ha de regir los contratos, de manera que cualquier pacto por debajo de dichos mínimos es nulo y carece de validez (art. 150.19, lit. f) C. P.)».

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

do se destinen a la atención material de los servicios públicos».

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

11. Aunque en la C-054/98 la Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre la materia, pues al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 193 de la Ley 100 de 1993 había afirmado que el Gobierno Nacional también tenía competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de nivel departamental y municipal, sin embargo el razonamiento de la Corte no tenía relación alguna con los cargos de inconstitucionalidad formulados, por lo tanto era un mero *dictum*.

12. Sentencia C-710/99.

13. *Ibidem*.

14. Como es sabido, tradicionalmente se diferencia al interior de la sentencia entre la *ratio decidendi* y el *dictum* u *obiter dicta*. Mientras que la primera es la parte específica del fallo en la que el tribunal resuelve el problema jurídico que tiene enfrente, esto es, la regla o principio que establece el tribunal para decidir el caso, la categoría jurídica de *dictum* se refiere a aquellas consideraciones jurídicas que elabora el tribunal y que no son necesarias para fundamentar la decisión alcanzada (A. L. MEGALONI KERPEL. *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*. Madrid: Mc Graw Hill, 2001, p. 78. Ver también D. LÓPEZ. *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis, 2000, pp. 104 y ss.). La Corte Constitucional colombiana ha acogido esa distinción, y al respecto se puede consultar la SU-047/99.

15. La doctrina y la jurisprudencia constitucional han sostenido que la remisión que hace el artículo 150.10 de la Carta al numeral 20 del mismo artícu-

lo, en el sentido que no puede ser objeto de delegación legislativa la competencia de crear los servicios técnicos y administrativos de las cámaras es errónea, pues de una indagación de los antecedentes del citado precepto constitucional resulta claro que el propósito del constituyente era establecer reserva legal sobre las leyes marco que terminaron contempladas en el numeral 19 del artículo 150. En el Acta de la Secretaría General de la Asamblea Nacional Constituyente del 16 de junio de 1991 publicada en la *Gaceta Constitucional*, n.º 114 del 7 de julio de 1991 se anota al respecto: «Es evidente la falta de concordancia ya que la referencia que hace el numeral 10 al 20 del mismo artículo es equivocada, puesto que corresponde realmente al numeral 19. Sin embargo, los codificadores no lo advirtieron, por lo que debe interpretarse teniendo en cuenta el contexto del artículo 150».

16. Sentencia C-401/01.

17. Sentencia C-579/01.

18. Afirma la Corte: «Entre los muchos aspectos de la educación que pueden recibir un tratamiento homogéneo por parte de la ley, cabe mencionar el de la remuneración de los profesores. En primer término, la legislación laboral no interfiere con la libertad de enseñanza cuando, sin exceder su ámbito propio y general, regula los derechos y prestaciones sociales de los docentes privados. En segundo término, la dignificación de la actividad docente (art. 68.3 C. P.), objetivo constitucional que cubre ambos sectores de la educación, puede servir de fundamento suficiente a una política que progresivamente se oriente a mejorar las condiciones salariales de los maestros. La Corte entiende que no existe una automática relación de causalidad entre el incremento salarial y la calidad de la educación o la dignificación de la actividad docente, pues, en realidad, intervienen varios factores que deben ser considerados en su conjunto. No obstante, uno de ellos, sin duda, es el mejoramiento de sus remuneraciones en cuanto éstas expresan en cierto modo la importancia y reconocimiento que en cada momento histórico la sociedad concede a su actividad».

19. Ver por ejemplo las sentencias SU-519/97 y la T-296/97.

20. Sentencia C-1433/00.

21. La Corte recuerda que la junta directiva del Banco de la República ya no tenía la obligación de señalar metas de inflación siempre menores, ya que en virtud de la sentencia C-481/99 se había declarado inconstitucional el párrafo del artículo segundo de la Ley 31 de 1992 que así lo consignaba.

22. En la sentencia la Corte se pronuncia sobre dos demandas de inconstitucionalidad acumuladas; en una de ellas se demandaba la totalidad de la ley, mientras que en la otra se demandaba el artículo segundo, el cual establecía el monto total de los gastos estatales durante el año 2000.

23. Si bien en ninguno de sus preceptos la norma establecía que los salarios de los servidores públicos no iban a ser reajustados durante el año 2000, en la exposición de motivos del proyecto de ley de se afirmaba que durante la vigencia dicha vigencia fiscal sólo se iba a realizar un incremento del 9 % para aquellos empleados públicos que devengarán menos de dos salarios mínimos legales mensuales. Lo anterior pone de manifiesto uno de los problemas procesales en discusión en la Sentencia C-1433 de 2001, esto es, si se trataba de una omisión absoluta del legislador que no había incluido en el presupuesto de gastos las partidas necesarias para realizar el incremento salarial, caso en el cual, la Corte según su propia jurisprudencia debía declararse inhibida. Cabe recordar que inicialmente el magistrado sustanciador del proceso había rechazado la demanda precisamente por considerar que se trataba de una omisión legislativa absoluta y la Sala Plena en A-017/00 revocó esa decisión por considerar que esta decisión se debía adoptar en la sentencia. Sin embargo en la C-1433 no se hace referencia a este problema y la Corte entra de lleno a estudiar la inconstitucionalidad de la omisión del legislador.

24. Por disposición constitucional los congresistas tienen derecho a un reajuste salarial anual (art. 187 C. P.).

25. Si bien es comúnmente aceptado que es el juez posterior es el que determina el alcance de los precedentes fijados en las decisiones previas, no se puede hacer uso de esta potestad arbitrariamente, porque al obrar de esa manera se afecta gravemente el principio de seguridad jurídica y se deja sin efecto la regla de *stare decisis*, esencial en un sistema de creación judicial del derecho. Lamentablemente la Corte Constitucional colombiana a menudo utiliza esta reprochable práctica y utiliza afirmaciones contenidas en sus sentencias anteriores que no resuelven el fondo del problema jurídico planteado y que por lo tanto son mero *obiter dicta*, como argumentos decisivos de sus decisiones posteriores.

26. Sentencia C-1433/00.

27. Afirma la Corte: «Tales omisiones se configuran en aquellos casos en los cuales el legislador ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha in-

suficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella) o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad. (ii) El cargo de omisión legislativa relativa debe dirigirse contra un contenido normativo específico, de suerte que resultan inadmisibles las acusaciones que se dirigen a derivar la omisión no de lo prescrito en una norma, sino en un sistema o conjunto de normas».

28. Ver MAURICIO SALAZAR PÉREZ. “Razones y sinrazones de un debate: La crítica económica de la jurisprudencia constitucional colombiana, 1999-2002”. *Revista Derecho del Estado*, 14 (junio 2003), pp. 75 ss.

29. La cosa juzgada material es una curiosa construcción del juez constitucional colombiano que tiene su origen en la Sentencia C-427/96. En esta decisión la Corte debía decidir sobre la constitucionalidad del artículo 457 del CPP, disposición que consagraba el trámite especial para el juzgamiento de los delitos competencia de los jueces regionales sustitutivo de la audiencia pública, la cual no se aplicaba ante dicha jurisdicción por mandato expreso del artículo 5.º del Decreto 2271/91. Este último precepto a su vez había sido declarado constitucional en la Sentencia C-093/93, razón por la cual la Corte Constitucional en la C-427/96 decidió estarse a lo resuelto en el fallo previo y no entrar a analizar la constitucionalidad del procedimiento sustitutivo de la audiencia pública. El concepto de cosa juzgada *material* se opone al de cosa juzgada *formal*. El primero de estos fenómenos se presenta cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a estudio, razón por la cual no es necesario repetir el juicio de constitucionalidad que ya se efectuó con anterioridad y basta la declaratoria de cosa juzgada. Mientras que la *cosa juzgada material* consiste en que la disposición acusada «tiene un contenido normativo idéntico al de otro artículo sobre el cual la Corte ya ha emitido pronunciamiento, por lo que los argumentos jurídicos que sirvieron de fundamento para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de éste serían totalmente aplicables en el segundo caso y la decisión que habría de adoptarse sería la misma que se tomo en la sentencia anterior» (Auto 027A de 1998). Entonces, en cierta medida se estaría en presencia de una cosa juzgada que se podría llamar *consecuencial*, porque la decisión previa determina el sentido del fallo posterior.

En realidad, no es que se trate de una completa identidad entre los preceptos demandados –lo que sí sucede cuando se está en presencia de la cosa juzgada formal– sino que la norma que es objeto de la segunda decisión se limita a consagrar un desarrollo o una consecuencia necesaria de aquella que fue encontrada ajustada al ordenamiento en un primer fallo, y por lo tanto la Corte ha de reiterar los argumentos inicialmente expuestos.

30. Si bien dicha argumentación puede resultar convincente, porque en definitiva se trataba de una situación por completo distinta a la resuelta en la C-447 de 1996, la cuestión no es del todo pacífica como lo demuestra el salvamento de voto y una vez más se ponen de manifiesto los peligros que acarrea la cuestionable práctica de la jurisprudencia constitucional colombiana de crear figuras para un solo caso que luego pueden tener un efecto bumerán. Las dificultades para el empleo de la cosa juzgada material ya se habían puesto de manifiesto en el Auto 027A de 1998.

31. Como es sabido el test de proporcionalidad o juicio de razonabilidad es instrumento utilizado por la mayoría de los tribunales constitucionales para determinar la constitucionalidad de las limitaciones a los derechos. Comprende distintas etapas: la de adecuación, la de necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto (ver R. ALEXEY. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 89 y ss.). En este caso específico la Corte Constitucional considera que las limitaciones que supone el artículo segundo de la Ley 628 de 2000 superan el juicio de razonabilidad, pues persiguen un fin constitucionalmente protegido: «incrementar la inversión social en beneficio de los colombianos que se encuentran en situaciones de indigencia, pobreza, desempleo, de personas sin acceso a los servicios públicos básicos así como a la salud y a la educación, o desarraigadas debido al desplazamiento forzado; en fin, de personas que por disposición expresa de la Constitución deben recibir protección especial y que están llamadas a ser las principales beneficiarias del gasto público social que la propia Constitución, también en forma explícita ha dicho que “tendrá prioridad sobre cualquiera otra asignación” (arts. 366, inc. 2.º y 350 inc. 1.º)». Así mismo, la Corte considera que la limitación es necesaria y proporcionada para lograr dicho fin, pues si el incremento salarial de los empleados públicos ubicados en las escalas salariales superiores es inferior a la inflación se genera un ahorro fiscal. Sin embargo para que la medida sea constitucional di-

cho ahorro no puede destinarse a reducir el déficit, sino que debe dirigirse a incrementar el gasto público social como lo dispone la Constitución al definirlo como prioritario.

32. Según la Corte Constitucional: «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. 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».