

Sentencia C-459/02

COSA JUZGADA RELATIVA-Control a gastos de personal

APROPIACION PRESUPUESTAL-Fijación de límites de crecimiento anual/APROPIACION PRESUPUESTAL-Límites de crecimiento anual para gastos de personal

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Autorización del monto total de apropiaciones para gastos generales y no de personal/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Límites al crecimiento de gastos de personal

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Composición/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Integración

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Distinción entre gastos generales y gastos de personal

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Pertinencia y validez de medidas del Gobierno para establecer la clasificación del presupuesto

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Control a gastos de personal

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Límites del crecimiento anual de gastos de personal

CONGRESO DE LA REPUBLICA EN MATERIA PRESUPUESTAL-Ejercicio condicionado por parámetros de la Constitución y ley orgánica de presupuesto

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Límites al crecimiento de cuentas se efectúa por Constitución y ley orgánica del presupuesto

GASTO PUBLICO-Límites de crecimiento de apropiaciones presupuestales durante periodo sujeto a reserva de ley orgánica y razonabilidad y proporcionalidad de medida

APROPIACION PRESUPUESTAL EN MATERIA DE GASTO PUBLICO-Límites de crecimiento durante periodo determinado bajo el respeto de la reserva de ley orgánica y razonabilidad y proporcionalidad de medida

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Incremento de salarios de empleados del

Estado

ENTIDAD PUBLICA-Crecimiento anual de gastos de personal difiere de incremento salarial de servidores públicos

Referencia: expediente D-3853

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 92 de la Ley 617 de 2000

Demandante: Rosalba Inés Jaramillo Murillo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil dos (2002).

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

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Rosalba Inés Jaramillo Murillo contra el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso:

"LEY 617 DE 2000

(octubre 6)

por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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.[1]

II. LA DEMANDA

Considera la accionante que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 vulnera los artículos 4, 6, 48, 53, 347[2] y 373 de la Constitución Política. Solicita la declaratoria de inexequibilidad en consideración a los siguientes argumentos:

Al realizar una interpretación armónica de los artículos 53, 347 y 373 de la Carta Política, los gastos generales no podrán ser incrementados de un año a otro en un porcentaje superior al de la inflación causada más el uno punto cinco por ciento (1.5%). Sin embargo, como los gastos de personal no quedaron comprendidos dentro de las limitaciones fijadas en el Acto Legislativo 01 de 2001 para el crecimiento anual de los gastos generales, pueden ellos ser incrementados en la inflación causada más porcentajes superiores al 1.5%. De esta manera, el artículo 92 de la Ley 617 es inconstitucional al fijar una pauta diferente a lo ordenado en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001.

Aduce igualmente que la norma acusada, "como orgánica que es, no puede crear limitaciones

respecto del crecimiento de los gastos de personal, porque el Acto Legislativo los sustrae de esas limitaciones" (fl. 12). Por ello, "no puede consagrar que se aplique la inflación proyectada, cuando el Acto Legislativo ordena emplear la inflación causada" (fl. 12).

Las mencionadas normas constitucionales fijan "las pautas para que todos los salarios de los servidores del Estado conserven su poder de compra anualmente aplicando, por lo menos, la inflación causada" (fl. 13). Además, la congelación de salarios por vía constitucional no es conveniente, constituye un obstáculo para reactivar la demanda efectiva en la economía, atenta contra la calidad de la administración pública, da pie para el incremento de la corrupción y genera déficit en las economías familiares de los funcionarios del Estado.

La norma acusada vulnera también el artículo 373 de la Constitución Política, en relación con la obligación del Estado de velar por el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, en cuanto prescribe que los incrementos de los salarios se efectúen con base en la inflación esperada y no en la inflación causada.

En relación con la vulneración de los artículos 48 y 53 de la Constitución, señala que "la subdeclaración de salarios que se deriva de la pérdida, total o parcial, del poder adquisitivo de los mismos, genera una pérdida oculta que incide en el déficit del sistema de seguridad social, pues al disminuir el monto de las cotizaciones, en la misma proporción disminuyen los ingresos que alimentan el sistema. Dicho déficit incide básicamente en el régimen solidario de prima media con prestación definida, toda vez que según el artículo 32 de la Ley 100 de 1993, los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública" (fl. 19). Con lo anterior, se crea un desbalance entre ingresos y egresos, lo que se traduce en el incremento del déficit pensional pues al disminuir el monto de las cotizaciones, en la misma proporción disminuyen los ingresos que alimentan el sistema.

La norma acusada viola asimismo el artículo 6° de la Carta Política porque pretende disminuir el déficit fiscal a costa de la capacidad adquisitiva de los salarios de los servidores del Estado, cuando la inmensa mayoría de ellos no son los responsables de tal déficit. Además el legislador no consideró que los gastos de personal no tienen una incidencia definitiva en el incremento del déficit fiscal, como sí pueden tenerlo el servicio de la deuda o las transferencias territoriales.

Finalmente, la norma acusada vulnera el artículo 4° de la Constitución porque en su condición de ley orgánica no podía exceder, modificar o disminuir las pautas consagradas en el artículo 1° del A.L. 01 de 2001.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana Ivonne Edith Gallardo Gómez, en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta escrito para defender la constitucionalidad de la norma impugnada. Estos son sus argumentos:

Al fijar límites a los gastos de personal se busca "mantener equilibradas las finanzas públicas, ya que en la exposición de motivos de la Ley 617/00 es claro que uno de los puntos álgidos del gasto público es la burocracia, rubro que ha deprimido bastante las finanzas territoriales como las arcas nacionales". (fl. 52)

"El poder adquisitivo real del salario no es absoluto, lo cual a nuestro juicio no puede traducirse en un congelamiento del mismo como podría señalarlo el actor, dado que es inadmisibles al tenor del ordenamiento superior. Lo que sí es claro es que la política salarial no puede ser ajena a las

actuales condiciones fiscales, por tal motivo y en aras de respetar los lineamientos gubernamentales, se debe limitar a la situación económica de la Nación". (fl. 53)

Además, "Si bien es cierto 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, dicha disposición está dirigida a reducir las expectativas inflacionarias y a disminuir el crecimiento de los gastos de personal, evitando de esta manera un desbordamiento en el gasto público, que en un futuro puede llevar a situaciones inmanejables". (fls. 54-55)

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 92 de la Ley 671 de 2000 pues la simple lectura de la reforma introducida al artículo 347 constitucional permite concluir que no le asiste razón a la ciudadana Jaramillo Murillo.

Considera el Procurador General que el artículo acusado no es incompatible con la nueva regulación constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2001, por cuanto aquél se refiere precisamente a aquellos gastos que fueron excluidos expresamente en la reforma constitucional. Así, los alcances del artículo 1º del mencionado acto legislativo no significan que los rubros excluidos quedaran libres de cualquier restricción en cuanto a su incremento anual, sino que tales rubros, debido a su naturaleza, seguirán rigiéndose por su propio esquema normativo. En ese orden de ideas, la cuenta servicios personales se seguirá regulando por lo prescrito en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

Agrega que al ser la inflación un concepto económico con fines indexatorios cuyas variedades o tipos tienen cabida dentro de la autonomía técnica estatal para controlar el poder adquisitivo de la moneda, la decisión de aplicar a cada contexto económico dado, ya sea la inflación causada o la meta esperada, se enmarca dentro de la más amplia libertad de configuración política del legislador. Es decir, no se puede hablar de institucionalización constitucional de determinado mecanismo indexatorio.

Finalmente expresa que por ser el régimen pensional muy diferente al laboral administrativo y porque la subdeclaración nominal destinada a la liquidación y pago de obligaciones pensionales legalmente nada tiene que ver con los incrementos salariales, el artículo 92 de la ley 917 se encuentra ajustado al orden constitucional vigente.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Cosa juzgada constitucional. Verificación previa.

1. El artículo 92 de la Ley 617 de 2000 ya fue objeto de pronunciamiento de constitucionalidad por esta Corporación. En la sentencia C-540 de 2001 se declaró la exequibilidad de este artículo pero limitada "exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas". De esta forma, al existir cosa juzgada relativa sobre la norma acusada, es procedente asumir el estudio de los cargos nuevos de inconstitucionalidad formulados en esta oportunidad.

Lo que se debate

2. La demandante afirma que la norma impugnada, al establecer que el crecimiento anual de los

gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrá superar en promedio el 90% de la meta de inflación esperada para cada año, vulnera el artículo 347 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001, en el cual, además de excluir de su aplicación a los servicios personales, fija como límite para el incremento de los gastos generales la inflación causada más el uno punto cinco por ciento (1.5%). Ante este hecho, considera que la norma acusada vulnera los principios constitucionales de supremacía de la Constitución Política (art. 4º), de responsabilidad de los servidores públicos (art. 6º) y de equilibrio económico del sistema de seguridad social (art. 48) y los derechos a una remuneración móvil del trabajador (art. 53) y al poder adquisitivo de la moneda (art. 373), pues la ley no puede fijar límites inferiores a los señalados en la Constitución Política.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que la norma acusada es constitucional pues con ella se busca mantener equilibradas las finanzas públicas, reducir las expectativas inflacionarias y evitar el desbordamiento del gasto público, para evitar futuras situaciones económicas inmanejables. Además, el poder adquisitivo real del salario no es absoluto.

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada por cuanto ella se refiere precisamente a los gastos que fueron excluidos expresamente en la reforma constitucional. Agrega que el hecho de ser excluidos los gastos de personal del Acto Legislativo 01 de 2001 no significa que no tengan restricción alguna en su incremento anual, pues seguirán rigiéndose por su propio esquema normativo.

En estas condiciones, son dos los asuntos que en esencia debe asumir la Corte para determinar la constitucionalidad del artículo 92 de la Ley 617 en virtud de los reparos de constitucionalidad ahora formulados: ¿El señalamiento de los límites de crecimiento anual de las apropiaciones presupuestales sólo puede efectuarse por la Constitución Política o pueden ser ellos fijados también por la ley orgánica de presupuesto?. En caso de proceder lo segundo, ¿al establecer límites de crecimiento anual de las apropiaciones presupuestales para gastos de personal se vulneran los derechos al salario móvil y al poder adquisitivo de la moneda y los principios de equilibrio del sistema de seguridad social y de responsabilidad de los servidores públicos?.

Procede entonces la Corte a analizar estos aspectos.

Vulneración de los artículos 4º de la Constitución Política y 1º del Acto Legislativo 01 de 2001

3. Considera la accionante que los gastos personales pueden ser incrementados de un año a otro en un porcentaje superior a la inflación causada más el 1.5% pues esta cuenta del presupuesto fue expresamente excluida por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001. Por tal razón, estima que la norma demandada vulnera los artículos 53, 347 y 373 de la Constitución al ordenar que el crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas del orden nacional no podrá superar en promedio el 90% de la meta de inflación esperada para cada año pues en ella el legislador está señalando indebidamente un límite de crecimiento a tales apropiaciones sin tener competencia para ello y, además, fija un límite por debajo de lo indicado por el Acto Legislativo 01 de 2001.

Encuentra la Corte que no le asiste razón a la demandante por dos razones en especial: en primer lugar porque el límite fijado en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 se refiere al crecimiento del monto de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales y no para gastos de personal[3] y en segundo lugar porque el Congreso, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, es competente para fijar límites al

crecimiento de los gastos de personal. Es lo siguiente:

4. Las cuentas gastos generales y gastos de personal, son dos componentes diferentes del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. En efecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, expedido con base en las atribuciones dadas al Congreso por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, establece que el presupuesto general de la Nación se integra por tres partes a saber: el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales[4] y, en relación con el segundo componente, es decir, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, el Estatuto Orgánico del Presupuesto señala (art. 11) que en aquél se distinguirá "entre gastos de funcionamiento, servicios de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos".

En desarrollo de esta facultad el Gobierno expidió el Decreto 568 de 1996, por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación. Este decreto relaciona las normas para la presentación del anteproyecto y proyecto del presupuesto al Congreso de la República y para efectuar la liquidación del presupuesto. En relación con la materia que ahora interesa resaltar, los artículos 14 y 16 hacen referencia a la composición del presupuesto y en ellos se evidencia la distinción entre gastos de personal y gastos generales. En primer lugar, el artículo 14 dice que "el proyecto de presupuesto de gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. ...". En segundo lugar, el artículo 16 establece que "el anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 14, las siguientes: ... b) CUENTAS, comprenden: Gastos de personal; Gastos generales; Transferencias corrientes; Transferencias de capital; Gastos de comercialización y producción; Servicios de deuda interna; Servicios de deuda externa; Programas de inversión. (...) e) OBJETO DEL GASTO, comprende: 1) PARA GASTOS DE PERSONAL. Servicios personales asociados a la nómina; Servicios personales indirectos; Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado; Contribuciones inherentes a la nómina al sector público. 2) PARA GASTOS GENERALES. Adquisición de bienes; Adquisición de servicios; Impuestos y multas. (...)".

Por su parte, la Corte Constitucional se ha manifestado acerca de la pertinencia y validez de las medidas que expida el Gobierno Nacional para establecer la clasificación del presupuesto. Es el caso de la sentencia C-629 de 1996, en relación con el presupuesto de gastos, donde señaló:

"Como se puede apreciar, es el mismo Estatuto Orgánico el que permite que por medio de reglamentos se realicen otras actividades relacionadas con el presupuesto, cuales son la clasificación y detalle de los gastos. Sin embargo, es preciso aclarar que tal autorización no incluye la de modificar o crear clasificaciones distintas de las señaladas en forma genérica por el legislador, pues la labor del Gobierno en este campo se limita a determinar en forma pormenorizada los distintos ítems que conforman los gastos dentro de cada una de las divisiones hechas previamente por la ley orgánica. Por ejemplo, los gastos de funcionamiento no se encuentran discriminados en la ley orgánica y en la anual solamente aparece su monto total, entonces corresponde al Gobierno en el decreto de liquidación identificarlos con sus respectivas partidas, sin exceder la cuantía aprobada por el Congreso para la respectiva vigencia fiscal (...). La definición de cada uno de estos rubros también puede ser cumplida por el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria sin infringir por este aspecto canon constitucional alguno. (...) el presupuesto es la conclusión de una suma de actos encadenados en los que participan tanto el poder legislativo como el ejecutivo. El ejecutivo es quien elabora y presenta el proyecto de

presupuesto para la aprobación del Congreso, junto con un anexo en el que aparece el detalle de los gastos y los ingresos, entonces quién más indicado para efectuar la discriminación de los distintos ítems que los conforman en el decreto de liquidación si no es el Gobierno Nacional, el que además, está encargado de administrar los recaudos y recursos".

Como se observa, para efectos presupuestales los gastos generales son diferentes de los gastos de personal. Por ello, si el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2001 sólo se aplica para fijar el crecimiento del monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, con las excepciones que expresamente consagra, y no hay norma constitucional alguna que haga referencia al crecimiento, durante determinado período, de los gastos de personal, entonces no es de recibo el argumento de la demandante en el sentido de cuestionar la constitucionalidad de una norma orgánica del presupuesto que hace referencia al crecimiento anual de los gastos de personal por estimarla contraria a una norma constitucional que se refiere al crecimiento anual del monto de las apropiaciones autorizadas por la ley anual del presupuesto para gastos generales. Esto es así en tanto la norma demandada, artículo 92 de la Ley 617 de 2000, se refiere a los límites del crecimiento anual de los gastos de personal, para lo cual fija como límite máximo durante los años 2001 a 2005 el 90% de la meta de inflación esperada para cada año, mientras que el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2001 se refiere al monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales para los años 2002 a 2008, el cual no podrá incrementarse de un año a otro en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el 1.5%. Es más, el Acto Legislativo en referencia excluye expresamente de su ámbito de aplicación, entre otros gastos, lo referente a "servicios personales"[5].

5. La pregunta que surge entonces a raíz de los cargos formulados por la accionante es la siguiente: ¿Los límites al crecimiento anual de los gastos de personal deben ser fijados por la Constitución Política, tal como se hizo para los gastos generales en el Acto Legislativo 01 de 2001, o pueden señalarse en la ley orgánica del presupuesto?. En respuesta a este interrogante se tiene que por disposición de los artículos superiores 151 y 352, las normas referentes a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, están señaladas en la Constitución y en la ley orgánica del presupuesto.[6]

De acuerdo con esta regla constitucional (arts. 151 y 352) el ejercicio de la función legislativa en materia presupuestal, como lo es la aprobación periódica de la ley anual del presupuesto general de la Nación, está condicionada por los parámetros fijados en la Constitución Política y en la ley orgánica de presupuesto.[7]

Por ello, los límites al crecimiento de las cuentas en que está organizado el presupuesto de gastos bien puede efectuarse, por disposición constitucional expresa, en la Carta Política y en la ley orgánica del presupuesto. En estos eventos la libertad de configuración legislativa está condicionada por criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, sobre los cuales la Corte ya se ha pronunciado.[8]

Entonces, las políticas del Estado en materia de gasto público bien pueden concretarse en el señalamiento de límites de crecimiento de las apropiaciones presupuestales durante un período determinado, siempre y cuando se respete el principio de reserva de ley orgánica del presupuesto y de razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Por ello, se reitera que "El presupuesto

público se constituye así en un acto de trascendental importancia para el país, pues de él depende en buena medida la política económica y el cumplimiento de fines esenciales del Estado vr. gr. el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo"[9].

De acuerdo con lo señalado, no le asiste razón a la demandante cuando afirma que el legislador "no puede crear limitaciones respecto del crecimiento de los gastos de personal, porque el Acto Legislativo los sustrae de esas limitaciones". Se recuerda 1º) que la regla de derecho contenida en el Acto Legislativo 01 de 2001 se refiere al crecimiento del monto apropiado para gastos generales, 2º) que excluye de su regulación expresamente a los "servicios personales" y 3º) que el artículo demandado tiene el carácter de norma orgánica de presupuesto[10]. Estas circunstancias no pueden interpretarse, como lo hace la accionante, en el sentido de afirmar que el límite fijado para gastos generales constituye un mínimo para el incremento de los gastos de personal, pues corresponden a distintos objetos de regulación.

Vulneración de los artículos 48, 53, 347 y 373 de la Constitución

6. Afirma igualmente la demandante que el artículo 92 de la Ley 617 vulnera los artículos 53, 347 y 373 de la Constitución Política por cuanto estas normas superiores fijan "las pautas para que todos los salarios de los servidores del Estado conserven su poder de compra anualmente aplicando, por lo menos la inflación causada" (fl 13).

Observa la Corte que la accionante da al artículo demandado un alcance y significado que no tiene pues el límite fijado en el artículo 92 de la Ley 617 a los gastos de personal, es un asunto diferente al del incremento de los salarios de los empleados del Estado, en la medida en que cada materia tiene su propia naturaleza y su propia base constitucional de regulación. Así, mientras que el artículo acusado hace parte de las normas orgánicas del presupuesto, expedidas en aplicación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, el incremento de los salarios se hace en la ley anual del presupuesto general de la Nación, expedida en atención al procedimiento y condiciones establecidos tanto en los artículos 345 y ss de la Carta Política como en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Por ello, es improcedente el argumento de

inconstitucionalidad de una norma orgánica del presupuesto en el cual se aleguen las condiciones de su desarrollo por la ley anual del presupuesto, que, por demás, está supeditada a aquella. Es decir, la inconstitucionalidad de una norma no puede producirse a partir de la validez del desarrollo que de ella se haga sino de su desacuerdo con las normas constitucionales.

Téngase en cuenta además que la figura de la "tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5)" invocada por la demandante fue introducida por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 para el incremento del monto total de las apropiaciones para gastos generales y que el incremento de salarios no hace parte de la cuenta Gastos Generales sino Gastos de Personal.[11]

Entonces, de la lectura de la norma acusada no se infiere la alegada "congelación de los salarios" de los empleados públicos por cuanto el artículo 92 de la Ley 617 prescribe que el incremento de las apropiaciones para "gastos de personal" dentro del presupuesto de las entidades públicas nacionales no sea en promedio superior al 90% de la meta de inflación esperada para cada año durante el período que señala la norma, lo cual no significa que el incremento de los salarios de los servidores públicos estén condicionados por ese tope.

En consecuencia, el artículo 92 de la Ley 617 no contiene vulneración alguna de los preceptos constitucionales aquí invocados por la actora y referentes al principio del salario móvil contemplado en el artículo 53 de la Carta, al límite de la inflación causada más el 1.5% del artículo 347 ni del derecho a la conservación del poder adquisitivo de la moneda del artículo 373, pues la política de incremento de salarios se fija en la ley anual del presupuesto general de la Nación y no está señalado en la norma demandada, la cual, como se indicó, es una norma orgánica del presupuesto, cuya finalidad es "regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social".[12]

7. Señala también la accionante que la norma acusada vulnera el artículo 373 de la Constitución porque al incrementar los salarios de los empleados públicos con base en la inflación esperada y no en la inflación causada como lo establece el Acto Legislativo 01 de 2001, se desconoce el deber del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

Tampoco es admisible este argumento de inconstitucionalidad pues se trata de dos materias diferentes. El artículo 92 de la Ley 617 se refiere al crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, entendida como el monto de las apropiaciones presupuestales para esta cuenta, lo cual es diferente del incremento de los salarios de los servidores públicos que formule el Gobierno Nacional en el proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (art. 346) y haga efectivo en desarrollo de las atribuciones dadas por los artículos 150 numeral 19 y 189 numeral 14 de la Constitución Política[13].

8. Así mismo, al no hacer referencia el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 al incremento de salarios de los empleados públicos, carece igualmente de sustento el cargo por vulneración de los artículos 48 y 53 de la Constitución pues de la norma acusada no se desprende la alegada "subdeclaración de salarios" ni la supuesta "pérdida oculta que incide en el déficit del sistema de seguridad social" por cuanto de la aplicación del artículo demandado no se incurrirá en disminución de los montos de cotización al sistema de seguridad social que corresponden tanto a las entidades como a los empleados, por no contener disminución alguna de la base de liquidación de tales aportes.

Vulneración del artículo 6º de la Constitución Política

9. Finalmente, afirma la accionante que la norma acusada vulnera el artículo 6º de la Constitución Política en la medida en que consagra una declaración de responsabilidad para algunos servidores públicos por su participación en el crecimiento del déficit fiscal, cuando el responsable es el Estado al no crear mecanismos idóneos y eficaces para detectar los funcionarios corruptos y rescatar los dineros perdidos. Este cargo será igualmente desestimado pues de la sola lectura del artículo demandado no se deducen las aparentes razones de inconstitucionalidad formuladas en su contra. En efecto, la norma acusada no consagra ninguna modalidad de responsabilidad de los servidores públicos ni establece sanción alguna para ellos. Los límites a los gastos de personal no constituyen una sanción para ningún servidor público ni evidencian, por sí solos, la reducción de los salarios de los empleados del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, se declarará la exequibilidad del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 por los cargos estudiados en esta sentencia.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar exequible, por los cargos estudiados en esta sentencia, el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrados doctor Rodrigo Escobar Gil, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentran en permiso, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-459/02

INFLACION-Meta con base en estimación futura vulnera en ciertos casos justicia material (Salvamento de voto)

INFLACION-Estimación con base en un hecho pasado o futuro (Salvamento de voto)

INFLACION-Distinción entre un hecho pasado y un hecho futuro (Salvamento de voto)

INFLACION-Certeza por reajuste de valor con base en un hecho pasado (Salvamento de voto)

ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-Ejes sobre los cuales se estructura/ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-Meta de inflación esperada atenta contra la autonomía (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3853

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a salvar su voto en relación con la decisión contenida en la sentencia C-459 de 2002, en la forma que paso a exponer:

La actora demanda la inexequibilidad del artículo 92 de la ley 617 de 2000, pues en su opinión este dispositivo es violatorio de los artículos 4, 6, 48, 53, 347 y 373 de la Constitución Política.

1. LA META DE INFLACIÓN ESPERADA, COMO MÉTODO

Siendo que, por mandato legal, el Banco de la República define la meta de inflación con base en una estimación futura, es preciso señalar que tal criterio puede llegar a vulnerar, en determinados casos, el principio de justicia material que propugna la Constitución Política, como se pasa a demostrar:

Predecir significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, "anunciar por revelación, ciencia o conjetura, algo que ha de suceder." Por su parte, la teoría del conocimiento enseña que una predicción, entendida como un hecho que se estima que va a ocurrir en el futuro, puede ser refutado o desmentido por los hechos que en realidad acaecen. Estos últimos, al constituir una materia cognoscible, sirven de fundamento para verificar si la

predicción hecha fue acertada o, por el contrario, desatinada.

Así, pues, desde el punto de vista lógico, no es lo mismo un hecho pasado que, por definición, es siempre cierto y como tal verificable, que un hecho futuro, el cual constituye una mera probabilidad y por ende puede no coincidir con la realidad.

Es claro entonces que cuando se hace el reajuste de un determinado valor con fundamento en la inflación pasada, se tiene la certeza de cuánto fue esta última, a diferencia de cuando se hace con base en la inflación proyectada o futura, sobre la cual no existe certeza alguna.

2. LA META DE INFLACIÓN ESPERADA Y LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS POR SERVICIOS

La fórmula de indexación establecida en la norma examinada atenta contra el principio de autonomía que caracteriza a las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional. En efecto, desde los desarrollos legales de la reforma constitucional de 1968, y hoy, con la nueva preceptiva constitucional, desarrollada en lo pertinente por la ley 489 de 1998, los entes descentralizados por servicios se estructuran sobre tres ejes, a saber: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. Autonomía que si bien se halla sujeta a los mandatos constitucionales y legales, debe ser adecuadamente atendida por la ley en orden a preservar el poder decisorio que le incumbe a los gerentes y directores de los respectivos entes para la mejor realización del objeto social. Cometido éste que resulta notoriamente frustrado con disposiciones que como la acusada restringe el radio de acción autonómico de los mencionados entes, los cuales, según voces del artículo 210 superior deben crearse con fundamento en los principios que orientan la función administrativa, a cuyos fines poca o ninguna utilidad práctica le presta una norma (art. 92) que puede distorsionar o contrariar los guarismos de la curva real de gastos de personal de un período determinado.

En los anteriores términos, respetuosamente dejo consignada mi aclaración de voto sobre el asunto de la referencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Aclaración de voto a la Sentencia C-459/02

Referencia: expediente D-3853

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 92 de la Ley 617 de 2000

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

No obstante haber expresado mi aclaración de voto durante la discusión de la sentencia de la referencia, al leer el texto definitivo de la misma, he observado que el H. Magistrado Ponente plasmó en ella las observaciones hechas por el suscrito.

Así las cosas, no hay materia de aclaración al respecto.

Fecha ut supra,

[1] Diario Oficial No. 44.188 del 9 de octubre de 2000.

[2] Con la modificación efectuada por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2001.

[3] El artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 prescribe lo siguiente: "**Artículo 1º.** Incluir un nuevo párrafo al artículo 347 de la Constitución Política así: **Parágrafo transitorio.** Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%)". (subrayado fuera de texto)

[4] Artículos 11 y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

[5] Estas circunstancias hacen que el debate de constitucionalidad de la norma acusada no gire en torno a los límites de crecimiento de los gastos de personal y a los parámetros para fijarlos, sino a la competencia y condiciones para que el legislador pueda señalarlos.

[6] El artículo 2º del Decreto 111 de 1996 señala, en los siguientes términos, los alcances del Estatuto Orgánico del Presupuesto: "Artículo 2. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto. (Ley 179 de 1994, art. 64)".

[7] Sobre el particular, esta Corporación expuso lo siguiente en la sentencia C-446 de 1996: "La Corte ya ha señalado que las disposiciones del Título XII de la Carta Magna, en particular el Capítulo 3o. en sus artículos 345 a 353, conforman "**el núcleo rector**", con fundamento en el cual se organiza el sistema presupuestal colombiano, el cual se amplía, según lo prescrito en el artículo 352 citado, por las disposiciones de la ley orgánica de presupuesto, a la cual la nueva Constitución le ha otorgado de manera expresa un carácter preminente sobre las demás normas jurídicas que regulen la materia, no solamente en el ámbito nacional sino también en los órdenes territorial y descentralizado. El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente. La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos, el artículo 352 Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación,

aprobación, modificación y ejecución) y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella. Dentro de este mismo criterio, se ha señalado que las leyes orgánicas en general son verdaderos estatutos, los cuales al regular toda la normatividad relativa a los asuntos que expresamente les señala la Constitución, condicionan a ellas la actuación administrativa y la expedición de otras leyes que traten sobre la materia, convirtiéndose de esta manera en normas de autoreferencia o pautas para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollarlas, a través de las leyes ordinarias. En aplicación de este principio, es claro entonces que para el caso específico de la ley orgánica del presupuesto a esta debe sujetarse todo asunto relacionado con el sistema presupuestal". En el mismo sentido ver igualmente las sentencias C-926 de 1996 y C-1379 de 2000.

[8] Así se infiere de lo expuesto por esta Corporación en la sentencia C-837 de 2001 al decidir sobre la exequibilidad de la Ley 617 de 2000, en donde se señaló que: "Tanto los intervinientes como los antecedentes legislativos coinciden en un punto crucial: la medida que se consagra en las normas acusadas es una respuesta del Legislador ante la crisis macroeconómica que se perfila por el desbalance fiscal y el casi incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales.

Desde la exposición de motivos del proyecto de ley No. 046 Cámara (Gaceta del Congreso No. 257 de agosto 17 de 1999, p. 1), se señaló que el proyecto formaba parte del conjunto de políticas puestas en marcha para equilibrar la economía nacional: se trataba de un componente del programa de reforma estructural para hacer frente a los problemas financieros del Estado; "sin su aprobación no será posible garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo" (ibid.). La gravedad del problema al que se buscó hacer frente con la expedición de esta ley queda claramente demostrada haciendo alusión al siguiente fragmento de la exposición de motivos, que por su importancia se citará in extenso: "Ahora más que nunca se evidencia que de no introducirse reformas al sistema administrativo de los departamentos, distritos y municipios, se sacrificará su posibilidad de subsistir y se abandonarán los servicios públicos a su cargo. En el futuro cercano, de seguir las cosas como van, el universo de tales entidades puede entrar en cesación de pagos. De hecho, por lo menos el setenta por ciento (70%) de las entidades territoriales ya están en dicha situación. La estabilidad financiera de cualquier entidad pública depende de que con sus ingresos corrientes, es decir, aquellos ingresos que se perciben de forma constante y permanente en el tiempo y que, por lo tanto, son la única fuente de recursos cierta, se paguen los gastos de funcionamiento, que son aquellos que se generan de forma permanente tales como salarios y prestaciones sociales. Pagar gastos de funcionamiento con recursos no recurrentes, como el producto de un crédito, la venta de un activo, de una regalía o de una donación, implica generar un gasto futuro que no cuenta con recursos para su pago. En el pasado reciente esto ocurrió para financiar los gastos permanentes de los departamentos, distritos y municipios. Estas entidades recurrieron al crédito para cubrir estos gastos y poco a poco tapar un hueco con otro, condujo a la cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros: servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración".

[9] Corte Constitucional. Sentencia C-1645 de 2000.

[10] Cfr. Art. 95 de la Ley 617 y sentencia C-540 de 2001 de esta Corporación.

[11] Cfr. Decreto 568 de 1996, por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

[12] Artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

[13] Ver Ley 4ª de 1992, "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que

debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de marzo de 2018

