



Sentencia 054 de 1998 Corte Constitucional

SENTENCIA C-054 DE 1998

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Objetivo

El sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de las personas y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten; por lo tanto, el sistema implica el cumplimiento y el desarrollo de unos principios como los de universalidad, progresividad, eficacia, eficiencia y solidaridad, y comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura territorial hasta lograr que toda la población acceda al sistema mediante mecanismos, que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente o alejados de los grandes centros urbanos como campesinos, indígenas, etc., se vinculen al sistema y puedan gozar del otorgamiento de las prestaciones en forma integral en materia de salud y pensiones.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ley de seguridad social

Existe unidad de materia entre el artículo demandado y el contenido general de la ley de seguridad social, pues desde el encabezamiento de la misma se desprende una relación temática que justifica razonablemente su inclusión; por lo tanto, será declarada exequible por este aspecto.

LEY MARCO-Permite resguardar principio democrático

La institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático - puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia - y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones.

REGIMEN SALARIAL DE EMPLEADOS PUBLICOS-Fijación en Constituciones de 1886 y 1991

A partir de la reforma constitucional de 1968 el régimen salarial de los empleos oficiales se ha venido fijando a través del procedimiento de las leyes marco. Sin embargo, los papeles desempeñados por el Congreso y el Gobierno en este tema han variado entre la Constitución de 1886 y la de 1991. Así, de acuerdo con la primera, en su versión posterior a la reforma de 1968, al Congreso le competía, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 76, "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales", al tiempo que el Presidente de la República fijaba las dotaciones y emolumentos de los distintos empleos según las escalas de remuneración elaboradas por el Congreso (art. 120, numeral 21). Por su parte, en la Constitución de 1991 el Congreso se limita a señalar las normas generales y los objetivos y criterios 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 (art. 150, numeral 19, literales e) y f). De esta forma, en la nueva Carta se reconoció que en vista del carácter dinámico que posee lo relacionado con los sueldos y las prestaciones era conveniente que el Legislador se limitara a fijar criterios y que el Ejecutivo fuera el encargado de realizar los ajustes necesarios.

LEY GENERAL-No está prohibido consagrar normas marco en ella

El legislador no tiene prohibido consagrar normas marco dentro de leyes amplias o generales; por lo tanto, pueden incluir normas marco dentro de leyes ordinarias. La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido en varias oportunidades que no es contrario a la Carta el fenómeno de la coexistencia en un solo estatuto de disposiciones o normas que debe dictarse por el Congreso de la República observando las mismas reglas de constitucionalidad. La Corte entiende que el artículo cuestionado, de una parte obedece a la necesidad de ampliar territorialmente el aparato de la seguridad social en salud, para lo cual es indispensable la creación de un conjunto de estímulos salariales y no salariales y la implementación de un plan de educación continuo, así como de créditos para instalación de equipos, vivienda y transporte, que benefician a la totalidad de empleados del sector salud del orden departamental y municipal. Ello es, a juicio de la Corte, un desarrollo de los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficacia y eficiencia, así como de la aplicación concreta del artículo 48 constitucional, y de otra parte, la técnica legislativa de las leyes marco se ajusta a lo previsto en el artículo 150-19 superior; por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley marco, no existe vicio de inconstitucionalidad, porque ello no está constitucionalmente prohibido.

REGIMEN SALARIAL DE EMPLEADOS PUBLICOS DEL ORDEN TERRITORIAL-Competencia constitucional/INCENTIVOS SALARIALES PARA TRABAJADORES Y PROFESIONALES DE LA SALUD-Constitucionalidad

Las facultades para crear incentivos a los trabajadores de la salud, con el fin de estimular el eficiente desempeño de los empleados que laboran en este sector, para su localización en las regiones con mayores necesidades y el establecimiento de un régimen de estímulos salariales y no salariales los cuales en ningún momento constituyen salario, no contradicen la Carta Política, en cuanto a las atribuciones de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, gobernadores y alcaldes, como lo argumenta el actor, ya que una vez el gobierno nacional

establece un proceso gradual para nivelar los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades territoriales, estas pueden señalar, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, los salarios y emolumentos que les correspondan a los empleos de la respectiva sección territorial así como las escalas de remuneración en las cuales se ubican los empleos. El Gobierno puede crear, como en efecto lo permite la norma cuestionada, un régimen salarial, en el cual se determine, para el específico caso de los empleados de la salud que laboren en zonas apartadas de la Nación, el cual podrá comprender los rangos salariales mínimos y máximos correspondientes a las diferentes categorías para los niveles administrativos o grupos de empleados que considere el gobierno; pero no en cuanto a la estructura y denominación de las categorías de empleo, los criterios de valoración de los empleos y", expresiones que se declararán inexcusables. El inciso 4 del artículo 193, es exequible, en el entendido de que la nivelación, se deberá realizar con arreglo al régimen gradual previsto en el artículo cuestionado y por una sola vez. Esta nivelación deberá producirse únicamente con la disponibilidad de recursos del situado fiscal y no de los recursos de los diferentes departamentos y municipios.

Referencia: Expediente D-1764

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 193 de la ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Actor: Juan Carlos Galindo Vacha

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., marzo cuatro (4) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JUAN CARLOS GALINDO VACHA, solicitó a esta Corporación la declaración de inexcusabilidad del artículo 193 parcial de la ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Por auto de 14 de agosto de 1997, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda y ordenó fijar en lista el negocio, correr traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y a los señores ministros de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Seguridad Social, Salud y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Una Vez cumplidos los trámites propios de esta clase de actuaciones procede la Corte a decidir:

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el artículo 193 de la Ley 100 de 1993, destacando lo acusado:

"Ley 100 de 1993

"Diciembre 23

"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

"...

"Artículo 193. Incentivos a los Trabajadores y Profesionales de la Salud

Con el fin de estimular el eficiente desempeño de los trabajadores y profesionales de la salud y su localización en las regiones con mayores necesidades, el gobierno podrá establecer un régimen de estímulos salariales y no salariales, los cuales en ningún caso constituirán salario. También podrá establecer estímulos de educación continua, crédito para instalación, equipos, vivienda y transporte. Igualmente, las Entidades Promotoras de Salud auspiciarán las prácticas de grupo y otras formas de asociación solidaria de profesionales de la salud. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinará las zonas en las cuales se aplicará lo dispuesto en el presente artículo.

"Para los empleados públicos de la salud del orden territorial el Gobierno Nacional establecerá un régimen salarial especial y un programa gradual de nivelación de salarios entre las diferentes entidades.

"El régimen salarial especial comprenderá la estructura y denominación de las categorías de empleo, los criterios de valoración de los empleos y los rangos salariales mínimos y máximos correspondientes a las diferentes categorías para los niveles administrativos, o grupos de empleados que considere el Gobierno Nacional.

"El Gobierno nacional establecerá un proceso gradual para nivelar los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades territoriales. Esta nivelación se realizará con arreglo al régimen gradual aquí previsto y por una sola vez, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6 de la ley 60 de 1993. Esta nivelación debe producirse en las vigencias fiscales de 1995 a 1998 de acuerdo con la disponibilidad de recursos del situado fiscal y de las demás rentas del sector en los diferentes departamentos y municipios con quienes deberá concertarse el Plan

específico de nivelación. Para la vigencia de 1994, puede adelantarse la nivelación con arreglo a las disponibilidades presupuestales y al reglamento.

Para la fijación del régimen salarial especial y la nivelación de que trata el presente artículo, se considerarán los criterios establecidos en el artículo 2º de la ley 4 de 1992, con excepción de las letras k y l. Igualmente, deberá considerarse la equidad regional y el especial estímulo que requieran los empleados públicos que presten sus servicios en zonas marginadas y rurales, de conformidad con el reglamento."

III. LA DEMANDA

El actor considera que el artículo 193 de la ley 100 de 1993, en la parte cuestionada quebranta los artículos 1º, 150-10, 158, 287, 300 numerales 2 y 7, y 313 numeral 6 de la Constitución Política, y expone los conceptos de la violación con los siguientes argumentos:

1. Aduce el actor que el artículo impugnado vulnera abiertamente el artículo 158 de la Carta Política, por cuanto en la ley 100 de 1993 se regulan materias diversas sobre la seguridad social, que por su naturaleza contrarían el contenido de la norma cuestionada, toda vez, que el artículo 193 incluye unas facultades al Gobierno nacional para estimular el eficiente desempeño de los trabajadores y profesionales de la salud y su localización en las regiones con mayores necesidades, que, a juicio del actor, deben ser objeto de trámite legislativo diferente, por referirse a materias laborales y de prestaciones sociales distintas a un régimen de seguridad social.

2. Afirma, igualmente el demandante, que el artículo 193 de la ley 100 de 1993, vulneró el artículo 150-10 superior, por cuanto se otorgaron facultades extraordinarias al Gobierno Nacional sin cumplirse con las disposiciones constitucionales que regulan esta institución. En efecto, a juicio del actor, los temas de regímenes salariales, primas, bonificaciones de los empleados públicos son materias reservadas por la Constitución Política al legislador en el ámbito nacional, y a las asambleas departamentales y los concejos municipales en los órdenes territoriales, según se desprende de los artículos 150-14, 300 numerales 2 y 7, y 313 numeral 6 de la Carta Política.

3. Manifiesta el demandante que, en su sentir, los apartes de la norma acusada hace relación a la fijación de estímulos salariales y no salariales para los empleados públicos de los órdenes territoriales, frente a los cuales el legislador no podía facultar al gobierno para que reglamentara estas especiales materias porque con ello se usurpan funciones constitucionales de las asambleas departamentales, de los gobernadores, así como de los concejos y alcaldes, expresamente señalados en los artículos 300-7, 305-7, 303 y 315-7 de la Carta.

4. Finalmente, en cuanto a los artículos 1 y 287 de la C.P., afirma el demandante, que el artículo 193 de la Ley 100 de 1993, desconoce el principio constitucional de la autonomía territorial y desvirtúa las facultades y derechos de las entidades territoriales, para autogobernarse, citando en apoyo de su tesis, las sentencia C-478 de 1992 y C-176 de 1993; concluyendo que, la Asamblea Nacional Constituyente, fue muy clara al afirmar el propósito de garantizar la autonomía territorial, y, mal puede el legislador y el Gobierno nacional interferir en asuntos estrictamente locales cuya competencia nace directamente de la Carta Política, como es el caso de las facultades de las Corporaciones administrativas de elección popular para fijar la estructura administrativa en sus territorios y establecer las escalas de remuneración y emolumentos de los empleados públicos que laboran para estas secciones territoriales, en armonía con las atribuciones de los gobernadores y alcaldes.

IV. INTERVENCIONES

1. El Ministerio de Salud

En la oportunidad legal correspondiente, el apoderado del Ministerio de Salud, mediante escrito dirigido a esta Corporación, solicitó la exequibilidad del aparte acusado del artículo 193 de la ley 100 de 1993, con los siguientes argumentos:

En relación con la unidad de materia, estima el apoderado que este tiene relación directa de conexidad causal, temática y sistemática con el sistema de seguridad social en salud, por lo tanto, no es contrario, el artículo 193 de la ley, con lo previsto en el artículo 158 de la Carta Política, ello en razón a lo dicho por la jurisprudencia de la Corte, sobre el fenómeno de la unidad de materia en las sentencias C-390 de 1996, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En efecto, a juicio del interviniante, el establecimiento de estímulos salariales y no salariales, de programas de educación continuada, de créditos para instalación, equipos, vivienda y transporte, que hace referencia la norma cuestionada, tiene como propósito estimular el eficiente desempeño de los trabajadores y profesionales de la salud, y su localización en zonas apartadas del territorio nacional, con lo cual se busca un mejor servicio por parte de las personas que prestan sus servicios al sistema general de seguridad social en salud cuyo fundamento se desprende del artículo 48 de la C.P..

En cuanto a la violación del artículo 150-10 de la Carta, opina el apoderado del Ministerio de Salud, que no es cierto que el artículo 193 de la ley 100 de 1993, hubiere otorgado expresas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, como lo pretende entender el demandante, sino que el Presidente de la República, en virtud del artículo 189-14 superior, puede establecer, específicamente, un régimen salarial y prestacional para los trabajadores de la administración central, incluidos los trabajadores del sector salud; facultad que incluye la de modificar, de acuerdo con la ley, los regímenes salariales ya establecidos, por lo tanto, puede fijar el régimen de estímulos salariales y no salariales a los que se refiere la ley 100 de 1993, aun para los servidores de la salud del orden departamental y municipal.

De otra parte, en cuanto a los cargos relativos a la contradicción del artículo 193 de la ley referida y los artículos 300 Nos. 2 y 7, y -313-6, así como a las disposiciones 1 y 287 de la Carta, estima el interviniante, que el plan específico de nivelación, previsto en la norma cuestionada, el cual establece el régimen de estímulos salariales y no salariales, que deberá adoptar entre el Gobierno nacional y cada departamento o municipio respectivo, constituye un instrumento de concertación entre los distintos niveles de la Administración Nacional y los entes territoriales,

por lo tanto, no contradice el principio de la autonomía territorial, sino que, por el contrario, el mismo texto del artículo 193, plantea un proceso gradual de nivelación de los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades territoriales, de acuerdo a lo previsto en la ley 60 de 1993. En consecuencia, la función de establecer las escalas de remuneración de los servidores públicos del nivel departamental o municipal, constituye una función administrativa que debe desarrollarse con estricta sujeción a lo establecido en las leyes 60 de 1993 y 4 de 1992.

2. El Departamento Administrativo de la Función Pública

De otro lado, en la oportunidad procesal pertinente, intervino el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de apoderado judicial, legalmente constituido, el cual solicitó la declaratoria de constitucionalidad del artículo 193 de la CP, con base en los siguientes argumentos:

Aduce el apoderado, que el artículo 193 de la ley 100 de 1993, no contiene elementos normativos diferentes a la ley de la que hace parte, por cuanto los incentivos para los trabajadores de la salud son fundamentales en cuanto tienden a mejorar la prestación del servicio público de salud, el cual reviste un interés público esencial, dentro del sistema general de la seguridad social, que descansa en el artículo 49 de la C.P. y que obliga al Estado a organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Considera, también el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, que la norma acusada no otorgó facultades especiales al Gobierno nacional distintas de las conferidas por el artículo 189-11 de la C.P., en armonía con los artículos 2 de la ley 4 de 1992 y 6 de la ley 60 de 1993, por lo tanto, le corresponde al CONPES SOCIAL establecer los reajustes salariales máximos que pueden decretar o convenir las entidades territoriales, e igualmente, fijar los parámetros de eficiencia en materia de salud y educación.

En este orden de ideas, expone el apoderado, la norma no viola ningún precepto constitucional, lo contrario, permite al ejecutivo crear incentivos a la eficiencia de los trabajadores de la salud haciendo uso de facultades que le son propias constitucional y legalmente otorgadas por el mismo legislador, en ejercicio de los artículos 365 y 357 superiores.

Finalmente, señaló el apoderado, en relación con los cargos referentes a los artículos 300 numeral 2 y 7, 313 numeral 6, y las disposiciones superiores 1 y 287 de la Carta Política, que la propia Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que el ordenamiento constitucional colombiano no consagró una autonomía territorial absoluta, ni una capacidad propia para que las secciones territoriales regulen asuntos administrativos, por cuanto su autonomía se encuentra limitada por la propia Constitución y la ley, ejemplos como la ley 60 de 1993, así lo determinan y que constituyen desarrollos de los artículos superiores 287, 288, 298 y 311, tal como lo ha afirmado la misma Corporación en la sentencia C-520 de 1994. En este orden de ideas, el artículo 193 de la ley 100 de 1993, afirma el apoderado, creó un condicionamiento para mejorar la eficiencia de los servidores públicos de la salud buscando una nivelación gradual de salarios entre diferentes entidades y un régimen salarial especial para los empleados públicos de la salud del orden territorial en desarrollo del principio constitucional de la igualdad salarial que no contraría la autonomía de los entes territoriales.

3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Así mismo, dentro de los términos procesales previsto por el legislador para esta clase de juicios y actuaciones, intervino el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual solicitó a esta Corporación declarar exequible el aparte acusado del artículo 193 de la ley 100 de 1993, con base en los siguientes razonamientos:

Luego de algunas consideraciones preliminares sobre la ley 60 de 1993 y el sistema general de seguridad social consagrado en la ley 100 de 1993, afirma el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que el artículo cuestionado, hace parte de un régimen legal complejo, puesto que consagra disposiciones transitorias especiales y de contenido técnico; como es el caso del artículo 193 de la Ley 100 de 1993, que es una norma caracterizada por contener estímulos para los trabajadores y profesionales de la salud dirigida a crear y fomentar las relaciones de vinculación entre los profesionales de la salud y las nacientes instituciones Prestadoras de salud, IPS, con base en su eficiente desempeño y su ubicación en regiones apartadas del país, así como la consagración de incrementos salariales, capacitación, créditos para instalación, equipos, o planes de vivienda y transporte, los cuales, a su juicio, consultan principios amparados por la Constitución, como el de la cobertura del sistema integral de salud en todo el territorio nacional, el cual debe ir acompañado de un régimen especial para los trabajadores y profesionales de la salud, particularmente, quienes se ven sometidos a contingencias extremas de clima, salubridad, medios de transporte, etc. Esta norma pretende acentuar un sistema idóneo de descentralización técnica del servicio público de la salud que desarrolla los principios de universalidad y solidaridad, previstos en el artículo 48 de la Carta.

De otra parte, en cuanto a las facultades del Gobierno nacional en materia salarial, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expuso, que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente, las sentencias C-510 de 1992, C-013 de 1993, C-133 de 1993, la Corporación ha reiterado que le corresponde al Congreso de la República fijar las pautas generales a las cuales debe sujetarse el gobierno para regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales de los órdenes nacional, departamental y municipal; por lo tanto, el Congreso fija el régimen marco que se aplica a los servidores públicos cualquiera que sea su nivel para que el ejecutivo concrete tal regulación a nivel del sector central de la administración; ello con respaldo en el artículo 150-19 de la Carta.

En consecuencia, estima el apoderado, es labor del ejecutivo, en función de las diversas competencias atribuidas, fijar el régimen salarial y prestacional de todos los servidores públicos; y una vez agotada tal etapa constitucional, son las asambleas departamentales y los concejos

municipales, los que deben actuar, dentro del marco de la ley, para esos efectos, según se desprende de los artículos 300 y 313 de la Carta y 12 de la ley 4^a de 1992, y por esta vía establecer para cada sección territorial, los salarios y prestaciones sociales pertinentes, según su estructura administrativa y recursos presupuestales propios.

De otra parte, recalca el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la norma demandada no contradice el principio de autonomía local, porque la disposición propende por la localización en las regiones de mayores necesidades en materia de salud, de recursos humanos especializados además de que desarrolla el principio de "a trabajo igual, salario igual". En efecto, el régimen salarial especial y el programa de nivelación previstos en el artículo 193 de la ley 100 de 1993, deben ser concertados entre el nivel central, departamentos y municipios, con base en lo dispuesto en la ley 4 de 1992, sin perjuicio de la forma como cada entidad territorial determine, para cada caso y dentro de un rango salarial, la asignación respectiva.

Expone el apoderado, que el artículo 193 cuestionado, tiene su fundamento en el artículo 49 de la C.P., el cual garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, puesto que la organización, dirección y reglamentación debe realizarse conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; por lo tanto, el legislador puede establecer mecanismos para ampliar la territorialidad del sistema de salud procurando la cobertura y el equilibrio entre regiones, consultando la equidad regional. En consecuencia, el derecho a la salud catalogado como un derecho fundamental intermedio para garantizar la vida y la integridad personal, según la doctrina de la Corte, rebasa la heterogeneidad local y se impone como un sustrato universal de la unión nacional; por ello le corresponde al Congreso de la República determinar mediante la ley la asignación de las competencias a la Nación y las entidades territoriales, tal como ocurre en la ley 100 de 1993 y en la ley 60 del mismo año, las cuales son desarrollo del artículo 49 superior, según lo ha entendido la misma Corte Constitucional en las sentencias T-505 de 1992 y C-134 de 1993.

V. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, mediante escrito de fecha 29 de septiembre de 1997, en el cual solicita se declare la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 193 de la ley 100 de 1993, excepto las expresiones "el gobierno podrá establecer un régimen de estímulos salariales y no salariales, los cuales en ningún caso constituirán salario", de la misma norma que fue declarada exequible mediante sentencia No. C-408 de 15 de septiembre de 1994, respecto de la cual pide estarse a lo resuelto en la misma. La vista fiscal expone como fundamento de su concepto los siguientes argumentos:

Señala el Jefe del Ministerio Público que la norma, parcialmente demandada, otorga facultades y establece pautas y criterios técnicos para la creación, por parte del Gobierno, de diversos estímulos para los trabajadores y profesionales de la salud, dentro de los cuales, se encuentran los de índe salarial y no salarial, así como el diseño de un régimen salarial especial para los empleados públicos de la salud del orden territorial. En opinión de la vista fiscal, la finalidad de la disposición atacada es la de permitir al Ejecutivo regular asuntos salariales en beneficio de determinados trabajadores, estableciendo privilegios que resultan acordes con lo establecido en la ley general de seguridad social que la contiene, por lo tanto, la ley 100 de 1993, establece los principios de eficiencia, universalidad y unidad, los cuales son desarrollados por el artículo cuestionado, que concede al Gobierno poderes para la creación de estímulos a los trabajadores de la salud, que a juicio del Procurador, envuelve un ánimo justo y razonable del legislador, el cual trata, en el estatuto, de regular la prestación del servicio público de la seguridad social en forma integral. En consecuencia, la norma bajo examen, pretende unificar el régimen salarial de los empleados públicos de la salud del orden territorial, nivelando los límites mínimos de cada rango salarial entre los diferentes entidades. Tal regulación, estima la vista fiscal, además de hacer efectivo el principio de igualdad salarial previsto en el artículo 13 de la C.P., permite una racionalidad en el gasto público del sector salud, lo que redunda en una mejor prestación de este servicio en todo el territorio colombiano; por lo tanto, la norma atacada no contraviene el artículo 158 de la Carta Política, pues su contenido normativo posee una relación directa con el sistema general de la seguridad social.

En relación con la técnica empleada por el legislador para expedir la disposición acusada, opina el Jefe del Ministerio Público, que la disposición subexamina, presenta las características de las leyes marco, previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la C.P., porque señala parámetros y pautas generales en materia prestacional con el propósito de que el Gobierno cree incentivos salariales y no salariales que no constituyen salarios para los trabajadores y empleados de la salud, permitiéndole a la vez, diseñar un régimen salarial especial para los empleados públicos del orden territorial. A juicio del Ministerio Público, la coexistencia, en un solo estatuto, de normas que deben dictarse por el Congreso de la República, observando las mismas reglas de constitucionalidad de una ley ordinaria, no contraviene la Carta Política, pues así lo ha entendido la Corte Constitucional en la sentencia C-133 de 1993. En consecuencia, el reparo de inconstitucionalidad formulado por el demandante no debe prosperar, toda vez que la disposición acusada se dictó con la técnica legislativa de las leyes marco dentro de una ley ordinaria.

Puntualiza el Ministerio Público, en cuanto a las normas sobre salarios y prestaciones sociales, que es competencia compartida del legislador y del Gobierno fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, como quiera que el Presidente de la República, es la autoridad que tiene la atribución de dirigir la economía; por lo tanto, es natural que, tomado en cuenta las directrices establecidas por el legislador, fije los salarios y prestaciones sociales, de los servidores públicos, de los miembros del Congreso de la República y de la Fuerza Pública, a que se refiere el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la C.P.; todo lo cual incide en lo económico, en el presupuesto general del Estado y en la ejecución de los planes y programas de desarrollo. Por lo anterior, opina el Jefe del Ministerio Público, el Jefe del Estado es quien debe regular en detalle la materia salarial de todos los servidores públicos; por lo tanto, la Carta de 1991, articula las competencias del Gobierno y el Congreso de la República para expedir los estatutos mediante los cuales se regula lo atinente a los salarios de los servidores estatales mediante la expedición de leyes marco. Concluye el Ministerio Público que las competencias en materia salarial deferidas al Congreso de la República y al Ejecutivo son complementadas por el Constituyente en el orden territorial con las funciones atribuidas a las autoridades seccionales y locales en las

disposiciones superiores artículos 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7. Ahora bien, teniendo en cuenta los diversos criterios establecidos en la disposición demandada, el Gobierno puede crear un régimen salarial concertado con las entidades territoriales, determinando la "estructura y denominación de las categorías de empleo, los criterios de valoración de los empleos y los rangos salariales mínimos y máximos correspondientes a las diferentes categorías para los niveles administrativos, o grupos de empleados que considere el ejecutivo".

Finalmente, estima la vista fiscal, la tarea asignada al gobierno en la ley 100 artículo 193, en nada afecta la competencia de las asambleas, los concejos municipales, el Gobernador y al Alcalde, puesto que una vez estructuradas las categorías de empleos y los rangos salariales máximos y mínimos que correspondan a las mismas, las autoridades territoriales señalarán, específicamente, los emolumentos que correspondan a los empleos de la respectiva entidad territorial y las escalas salariales en las cuales se ubiquen los destinos, los que no son otra cosa que los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores según dijo la sentencia C-416 de 1992; por lo tanto, es atribución de los órganos centrales fijar la materia salarial y prestacional, mediante la ley y su reglamentación, luego de lo cual, las corporaciones administrativas de elección popular y los jefes de la Administración local, con base en la normatividad, expedirán las estructuras salariales en cada entidad territorial, con lo cual se preserva el alcance y las competencias que le son otorgados por la Carta Política de 1991.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

La Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numerales 4 y 5 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, como quiera que se trata de una disposición que hace parte de una ley de la República.

2. Cuestión Preliminar

La seguridad social es un servicio público obligatorio prestado en los términos y condiciones establecidos por la ley.

Antes de entrar a examinar la conformidad o no de los apartes demandados del artículo 193 de la ley 100 de 1993, con la Carta Política, es conveniente reiterar la posición doctrinal de la Corporación vertidas en múltiples sentencias de constitucionalidad y de tutela, según la cual, la seguridad social constituye un conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo y sistemático de los planes y programas que el Estado y la Sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el propósito de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

En efecto, en sentencia C-408 de 1994, dijo la Corte, en relación con la naturaleza jurídica de este derecho lo siguiente:

"...
"La seguridad social es un derecho de la persona que se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio.
"...

La Corte Constitucional ha amparado el derecho a la seguridad social, para casos concretos, en la medida en que resulta tan directa su relación con un derecho fundamental, cuya garantía no sería posible, por vía de la tutela, sin la protección de aquél; y, no en razón de que se considerase fundamental de manera general el comentado derecho."

También la Corporación ha distinguido la seguridad social y la asistencia pública, en la misma sentencia referida se expuso:

"Mención especial merece el carácter de derecho fundamental que la Constitución de 1991 otorga a la asistencia pública, en el inciso final de su artículo 13. Revisados los contenidos de la Ley 100 se observa que entre ellos no existen regulaciones que amplíen o limiten los contenidos de su núcleo esencial, que pudieran hacer parte de la Constitución, sino que, se aprecian en ella elementos que haciendo parte de ese derecho fundamental, por su carácter reglamentario pueden ser objeto de las competencias propias del legislador ordinario"

De otra parte en relación con la naturaleza de la ley de seguridad social afirmó la Corte en la decisión C-408 de 1994, lo siguiente:

"...
"Es claro para la Corte que esta normatividad sobre la seguridad social, no debe ser objeto de reglamentación mediante la vía legal exceptiva de las leyes estatutarias por no corresponder a los elementos de derechos fundamentales que quiso el constituyente someter a dicha categoría legal, por tratarse de elementos de tipo asistencial que provienen, en oportunidades, de la existencia de una relación laboral, y en otras, de la simple participación en el cuerpo social, y derechos gratuitos en oportunidades y onerosos en la mayoría de los casos. La gratuidad, no puede entenderse, en los titulares de estos derechos, como un ingrediente que pueda mutar la naturaleza de los mismos para transformarlos en derechos fundamentales; pues no son más que desarrollos de contenidos propios del Estado social de derecho. Y así lo declarará esta Corte, rechazando el cargo por razones de forma, planteado en la demanda contra la Ley 100, según el cual los contenidos de ésta imponían su expedición mediante el trámite de leyes estatutarias." (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

Ahora bien, el sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de las personas y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten; por lo tanto, el sistema

implica el cumplimiento y el desarrollo de unos principios como los de universalidad, progresividad, eficacia, eficiencia y solidaridad, y comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura territorial hasta lograr que toda la población acceda al sistema mediante mecanismos, que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente o alejados de los grandes centros urbanos como campesinos, indígenas, etc., se vinculen al sistema y puedan gozar del otorgamiento de las prestaciones en forma integral en materia de salud y pensiones.

En este orden de ideas, el servicio público esencial de la seguridad social, a juicio de la Corte, debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, unidad y participación, en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población colombiana, de forma que el contenido normativo previsto en la ley 100 de 1993 debe ser interpretado, tomando en cuenta este particular marco conceptual.

A juicio de la Sala Plena de la Corte es necesario tener presente que la seguridad social es un derecho que la Carta garantiza a todos los habitantes del territorio nacional; por lo tanto, este servicio será prestado por el sistema de seguridad social integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población, en los precisos términos que establece el legislador, mediante el ordenamiento pertinente. Así lo dispone el artículo 48 del Estatuto fundamental. En consecuencia, la organización del aparato de seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, cuyos objetivos básicos son los de garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema o garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios, serán siempre de reserva del legislador; por lo tanto, la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población acuda al sistema, mediante las instituciones y los recursos humanos y económicos necesarios, constituye una pieza fundamental de los principios de un sistema social de derecho que a su vez materializa los principios de solidaridad, universalidad y participación, permitiendo que sectores sin la capacidad económica suficiente como trabajadores independientes, agricultores, campesinos, indígenas, indigentes, madres comunitarias y en general toda la población marginada del proceso productivo nacional, regional o local, accedan al sistema y se beneficien de las prestaciones en forma integral. Por lo anterior, el sistema de seguridad social está instituido para unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar con las entidades territoriales y prestatarias públicas o privadas, el ejercicio de sus competencias y atribuciones.

Bajo esta perspectiva entrará la Corte a estudiar el contenido normativo cuestionado a la luz del Estatuto fundamental:

3. La Unidad de Materia en la ley 100 de 1993

En el escrito de demanda, argumenta el actor, que la norma cuestionada vulnera abiertamente el artículo 158 de la Carta Política, por cuanto en la ley 100 de 1993 se regulan materias diversas que tiene que ver con la seguridad social, mientras que el artículo 193 incluye aspectos laborales y de prestaciones sociales que son, en opinión del demandante, ajenos a este tipo de materia.

Para la Corporación este argumento no es de recibo; en efecto, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte sobre el alcance del principio constitucional de unidad de materia que aquí se reitera, no se encuentra motivo de inconstitucionalidad por ese aspecto en el contenido normativo del artículo 193 de la ley 100 de 1993, pues resulta ostensible que las facultades que la norma otorga al Gobierno nacional para estimular el eficiente desempeño de los trabajadores y profesionales de la salud en las regiones del país, con mayores necesidades, confluyen al objetivo básico de la ley, cual es el de regular el régimen nacional de la seguridad social, basado en los principios de solidaridad, universalidad, eficiencia y unidad.

Debe recordar la Corporación, en esta oportunidad lo sostenido en la sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996, sobre la unidad de materia y sus alcances.

"Los artículos aludidos son los números 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido" (subraya la Corte).

La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.

En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

Estos principios se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte.

Empero, no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y

ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.

Esto resulta particularmente cierto ante las responsabilidades que asume el Congreso como parte vital del Estado Social de Derecho, el cual, por fuerza, para alcanzar las metas a él inherentes, debe consultar elementos en principio distintos y ajenos, pero concatenados entre sí por multitud de circunstancias de la vida real, convertidas en factor condicionante de su tarea.

A nadie se oculta, entonces, que si bien la seguridad social -materia prevaleciente en la Ley 100 de 1993- se presenta como objeto de labor legislativa fácilmente separable de la que implica el poder de imposición del Estado, pueden vincularse desde el punto de vista material cuando, como en el proceso presente, se aprecia que, para el adecuado e integral cumplimiento de los cometidos sociales subyacentes a esa normatividad, son indispensables la canalización de recursos y el arbitrio rentístico, lo que, dentro de un sistema ordenado y previamente concebido por el legislador, aconseja el uso de las atribuciones constitucionales del Congreso para incorporar, en un solo haz normativo, las reglas que, a su juicio, son aptas para la finalidad propuesta, como ocurre con el Fondo de Solidaridad creado y con la necesaria referencia a las fuentes que lo alimentan, una de las cuales son los tributos objeto de demanda.

No sobra advertir que la unión sustancial que puede establecer el legislador, cobijando elementos aparentemente diversos en un solo conjunto legislativo, debe fundarse en razones *objetivas* y que, por tanto, las reglas constitucionales sobre unidad de materia no son transgredidas cuando la relación entre los varios asuntos tratados en la ley puede ser establecida de manera fehaciente y clara, como a todas luces se muestra en este caso. Los mandatos constitucionales al respecto son vulnerados, en cambio, cuando el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados "micos" o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación." (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En este orden de ideas, a juicio de la Sala Plena, existe unidad de materia entre el artículo demandado y el contenido general de la ley de seguridad social, pues desde el encabezamiento de la misma se desprende una relación temática que justifica razonablemente su inclusión; por lo tanto, será declarada exequible por este aspecto.

4. El régimen salarial y prestacional de los trabajadores de la salud de orden departamental y municipal

Aduce el actor en su demanda contra el artículo 193 de la ley 100 de 1993, que éste, a su juicio, vulneró el artículo 150 numeral 10 superior, por cuanto se otorgaron facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, sin cumplirse con los requisitos normativos previstos en la Carta Política, sobre estas materias; igual argumento señala con relación a los asuntos del régimen salarial, primas y bonificaciones de los empleados públicos departamentales y municipales, los cuales considera son reservados, por la propia Carta Política, al legislador en el ámbito nacional, y a las Asambleas departamentales y a los concejos municipales en el orden territorial, según se desprende de los artículos 150 numeral 14, 300 numerales 2 y 7, y 313 numeral 6 de la Constitución Política. Antes de entrar a estudiar el argumento planteado por el actor en su libelo, la Corte considera necesario reiterar algunas precisiones sobre la figura de las leyes marco, y su efecto en materia salarial y prestacional en el campo de la función pública, para entender el alcance del artículo 193 cuestionado.

En efecto, la figura de las leyes marco o cuadro - que fue tomada y adaptada del derecho francés - fue introducida en el ordenamiento constitucional colombiano a través de la reforma de 1968. Las leyes cuadro implican un nuevo tipo de relación entre el Legislativo y Ejecutivo: las leyes ordinarias deben ser simplemente acatadas y ejecutadas por el Gobierno - el cual solamente tiene potestad para reglamentar su mejor puesta en vigor, a través de los decretos reglamentarios -, mientras que en el caso de las leyes marco el Ejecutivo colabora activamente con el Legislativo en la regulación de las materias que deben ser tramitadas a través de esta clase de leyes. Así, en tanto que el Congreso se limita a fijar las pautas generales, las directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, el Ejecutivo se encarga de precisar, de completar la regulación del asunto de que se trata. Para el caso colombiano ello ha significado que diversos temas que hasta la reforma constitucional de 1968 eran regulados exclusivamente por el Congreso, se asignen ahora conjuntamente al Legislativo y al Ejecutivo.

El objetivo de las leyes cuadro es el de permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna diversas materias. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes es necesario contar con la información necesaria - suficiente y actualizada - y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarla del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo de acuerdo con las orientaciones generales que imparte el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático - puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia - y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones.

Sobre el fin de las leyes marco se precisó en la sentencia C-013 de 1993 de esta Corporación:

"La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo, así: el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación".

Igualmente, en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente se manifestó sobre las leyes marco:

"(...) A raíz de este proceso y, al tenor del artículo 79 de nuestra Carta, las Cámaras después de que votan una ley marco son reemplazadas por el Gobierno. A partir de ese instante las facultades de iniciativa y de decisión respecto de las materias enumeradas en el artículo 76, numeral 22, quedan en manos del Gobierno quien, por esa vía, se convierte en el órgano competente, investido de facultades legislativas para expedir, modificar y derogar la legislación dentro del marco normativo que le trazó el Congreso y que complementa a través del reglamento. Se supone que las Cámaras vuelven a quedar habilitadas, en el ejercicio de esa potestad legislativa, cuando al Gobierno le interese una nueva norma cuadro para moverse dentro de límites mucho más amplios de los que inicialmente le fueron atribuidos...

"(...) Los tratadistas coinciden en afirmar que la determinación de los principios fundamentales por el Parlamento significa dictar las normas generales a partir de las cuales el Ejecutivo puede legislar. Cuando la rama legislativa define principios generales estructura un marco. Entonces, el Jefe de Gobierno queda investido de facultades para crear situaciones jurídicas dentro de las pautas que previamente le han trazado.

"El argumento práctico que se esgrimió para justificar la filosofía y la técnica que inspiran la norma, se fundó en motivos de rapidez y evolución. En esa forma el Gobierno se reserva la posibilidad de intervenir por decreto en aquellos sectores que exigen una decisión pronta y oportuna y que, además, son susceptibles de permanente evolución como ocurre con los sectores de la enseñanza y del trabajo, lo cual hace aconsejable que el Ejecutivo cuente con un amplio margen de maniobras..." (Informe-Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional Nº 51, abril 16 de 1991).

Con la reforma constitucional de 1968 se determinó entonces que para la regulación de diversas materias se debía utilizar el procedimiento de las leyes marco. Entre ellas se encontraban la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional y su servicio, la regulación del cambio internacional y el comercio exterior, la modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, la determinación de la estructura de la administración nacional, la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, etc.

La Constitución de 1991 decidió ampliar el espectro de los temas que debían ser objeto de las leyes cuadro. De esta manera, ahora son también objeto de ley marco las materias relacionadas con la regulación de las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y la determinación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En consecuencia, a partir de la reforma constitucional de 1968 el régimen salarial de los empleos oficiales se ha venido fijando a través del procedimiento de las leyes marco. Sin embargo, los papeles desempeñados por el Congreso y el Gobierno en este tema han variado entre la Constitución de 1886 y la de 1991. Así, de acuerdo con la primera, en su versión posterior a la reforma de 1968, al Congreso le competía, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 76, "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales", al tiempo que el Presidente de la República fijaba las dotaciones y emolumentos de los distintos empleos según las escalas de remuneración elaboradas por el Congreso (art. 120, numeral 21). Por su parte, en la Constitución de 1991 el Congreso se limita a señalar las normas generales y los objetivos y criterios 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 (art. 150, numeral 19, literales e) y f). De esta forma, en la nueva Carta se reconoció que en vista del carácter dinámico que posee lo relacionado con los sueldos y las prestaciones era conveniente que el Legislador se limitara a fijar criterios y que el Ejecutivo fuera el encargado de realizar los ajustes necesarios.

Igualmente, sobre este tema se pronunció la Corte en su sentencia C-112 de 1993:

"En el régimen constitucional antes vigente (Carta Política de 1886), el sistema de fijación de salarios y prestaciones sociales para los servidores del Estado, era una labor compartida entre las Ramas Legislativa y Ejecutiva del poder público.

"En efecto, al Congreso le correspondía por medio de ley fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos y el régimen de sus prestaciones sociales (art. 76-9 C.N.).

"Por su parte, competía al Presidente de la República crear, suprimir y fusionar los empleos que demandara el servicio de los Ministerios, departamentos administrativos y los subalternos del Ministerio Público, al igual que señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refería el ordinal 9o. del artículo 76. Disponíase además que el Gobierno no podía crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedieran el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales (art. 120-21 C.N.).

"La ley que señalaba las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos correspondía a la categoría de las llamadas "Leyes Marco". El Gobierno debía ajustarse a sus preceptos al asignar los salarios para los empleados; no podía ni rebasar los límites o topes que en ella se fijara el legislador, ni exceder las respectivas apropiaciones presupuestales.

"De igual modo, al legislador le correspondía establecer el régimen de prestaciones sociales aplicables a los servidores públicos, al paso que al Gobierno le competía efectuar los reconocimientos pertinentes, según el cargo y el salario del empleado.

"Según el artículo 150-19 del Estatuto Supremo vigente, compete al Congreso de la República por medio de ley, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para los siguientes efectos:

"..."

"e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales".

...".

"De manera análoga a lo que acontecía en el régimen constitucional anterior, en el actual el Congreso cumple la mencionada función por medio de las denominadas "Leyes Marco".

"Como es bien sabido, dicha categoría conceptual se introdujo a nuestro ordenamiento constitucional con la reforma de 1968; la característica principal que distingue a tales leyes de las demás, consiste en que su contenido se dirige exclusivamente a sentar principios, criterios, bases u orientaciones de carácter general, a consagrar derroteros especiales, lineamientos, pautas o directrices generales o a señalar límites, a los cuales debe atenerse el Gobierno cuando vaya a desarrollarlas y a aplicarlas.

"Paralelamente, al Presidente de la República se le asigna en el artículo 189-14 ibídem la tarea de:

"Crear, fusionar y suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar las funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos" (las subrayas no son del texto).

"Dicho texto al tiempo le señala la prohibición de crear con cargo al tesoro, "obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales".

"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, literal f) C.N.).C-112 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

En este orden de ideas, es claro entonces para la Sala que el artículo 193 de la ley 100 de 1993, se subsume en el artículo 150 de la C.P.. En efecto, el Congreso expide normas generales que contienen los objetivos y criterios que han de presidir el manejo salarial y prestacional para que el Gobierno nacional fije los salarios y las prestaciones sociales dentro de ese preciso marco legal, aun para los empleados públicos de la salud del orden territorial; por lo tanto, la materia objeto de análisis, en cuanto corresponde al régimen de prestaciones de los empleados públicos de la salud del orden territorial, esto es, la facultad concedida al Gobierno para la creación de estímulos a los trabajadores y profesionales de la salud, pretende unificar el régimen salarial de los empleados de la salud en los Departamentos y municipios, nivelando los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades, constituyendo, a juicio de la Corte, un marco normativo que contiene un régimen de prestaciones sociales, el cual podía ser tratado por el Congreso de la República mediante normas de carácter general, conocidas en el sistema constitucional colombiano como leyes marco, sin que ello signifique invadir la órbita constitucional de las Asambleas y Concejos, los cuales no tienen atribución para el ejercicio de esta facultad, por prohibirlo expresamente el constituyente según se lee en el artículo 150-19 superior. Ahora bien, la atribución estatal de la regulación de las diversas materias contempladas en el artículo 150-19 ha sido objeto de pronunciamiento de esta Corporación, entre otras, en las sentencias C-465 de 1992, C-510 de 1992, C-013 de 1993, C-133 de 1993 y C-428 de 1997, aplicable al caso subexáminte.

Por lo anterior, estima la Corte que la disposición cuestionada, presenta las características señaladas de las leyes marco previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política, ya que establece parámetros, pautas generales y criterios adecuados, con el propósito de que el Gobierno cree incentivos salariales y no salariales, para los trabajadores y empleados públicos de la salud y creando un régimen salarial especial para los empleados públicos de la salud del orden territorial, el cual no invade competencias de las Corporaciones públicas de elección popular del orden territorial. Para la Corte, el legislador no tiene prohibido consagrar normas marco dentro de leyes amplias o generales; por lo tanto, pueden incluir normas marco dentro de leyes ordinarias. La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido en varias oportunidades que no es contrario a la Carta el fenómeno de la coexistencia en un solo estatuto de disposiciones o normas que debe dictarse por el Congreso de la República observando las mismas reglas de constitucionalidad.

Es así como, en la sentencia C-133 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, dijo la Corte que:

"El Congreso de la República está facultado para promulgar, bajo el trámite general señalado en los artículos 145, 154, 157, 159, 160, 161 y 162 de la Carta, entre otros, todas aquellas leyes que no sean objeto de requisitos especiales. Significa esto que a los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales (art. 150, Num. 19 C.P.), toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación."

Esta interpretación constitucional fue reiterada en la sentencia C-428 de 1997, en la cual la Corporación manifestó:

"Sin embargo, el Legislativo no tiene por estas razones vedada su posibilidad de estatuir normas marco dentro de leyes más amplias o comprensivas. Se admite la posibilidad de que ellas sean aprobadas junto con otras que se hallen dentro del mismo haz normativo pero que no tengan dicha calidad, lo cual no es prohibido por la Constitución."

"Por otra parte, que el legislador, en la norma marco, establezca reglas detalladas cuando se trate de materias reservadas por la Constitución a la ley, en nada invade la órbita del Gobierno, que es administrativa." (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Igualmente, en la sentencia atrás referida, dijo la Corte lo siguiente:

"No puede olvidarse, sobre este último punto, que, de todas maneras, las pautas generales que dicte el Congreso en las leyes marco hacen parte del ejercicio de su función legislativa. Es decir, las materias que con arreglo a la Constitución son de reserva de la ley, que no pueden transferirse al Ejecutivo ni delegarse en él, y ni siquiera ser objeto del mecanismo de las facultades extraordinarias (Art. 150, numeral 10, C.P.), no pueden tampoco dejar de hacer parte del marco que el Congreso de la República debe trazar en las materias previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para pasar a la órbita gubernamental. El marco, en esos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el Congreso, ya que solamente es permitido que se contenga en leyes en sentido formal y orgánico. La potestad reglamentaria, que se amplía en tratándose de asuntos objeto de regulación mediante la figura que contempla el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, corresponde al Gobierno, pero éste ejerce una función sometida al marco de la ley, puramente administrativa, y no le es posible modificar, derogar, ampliar ni restringir lo que el legislador haya dispuesto al sentar las bases generales que orientan la actividad estatal en la materia respectiva. El Presidente de la República apenas puede -y debe- concretar tales directrices, en su campo, que es el administrativo, pues el desarrollo de las leyes marco no le confiere atribuciones de legislador, con el objeto de adecuar las pautas generales a las variables circunstancias de la economía y al manejo de situaciones objeto de su decisión.

"Es evidente, entonces, que la Carta Política resultaría violada si se "deslegalizarán" por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución." (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, para la Corporación, tampoco es de recibo el argumento esgrimido por el demandante, cuando afirma, que la norma impugnada omitió el señalamiento de los parámetros a los cuales debía ceñirse el gobierno para regular las materias de un plan de nivelación de salarios entre las entidades territoriales, creando unos incentivos salariales, puesto que, a juicio de la Sala Plena, el legislador estableció los criterios a los cuales debe sujetarse el ejecutivo, en estas materias, ya que de una parte ha determinado que con los estímulos de diversa índole a los empleados y trabajadores de la salud se busca el eficiente desempeño de sus funciones; y por otra parte señaló que los estímulos salariales y no salariales no constituyen factores remunerativos, entendiéndose que no se computan para determinar la base de liquidación de las prestaciones sociales y estableciendo que en estos aspectos deben comprender el régimen salarial especial; en consecuencia "los rangos salariales mínimos y máximos correspondientes a las diferentes categorías para los niveles administrativos o grupos de empleados que considera el Gobierno nacional", constituyen el marco interpretativo establecido por el legislador.

También estima la Corte, que el Congreso de la República a través del artículo cuestionado estableció la forma en que debe llevarse a cabo la nivelación de los límites mínimos de los rangos salariales, debiendo concertarse con las diferentes entidades territoriales este proceso de nivelación. Para la Sala Plena de la Corporación es claro que el régimen salarial especial y la nivelación debe observar los criterios establecidos en el artículo 2º. de la ley 4º. de 1992; con excepción de los literales k) y l), de tal disposición, el principio de equidad regional y el especial estimuló que requieren los empleados públicos que presten sus servicios en zonas marginadas y rurales, siempre y cuando no se desconozcan las competencias constitucionales a las autoridades departamentales y municipales.

Por lo tanto, el argumento de inconstitucionalidad formulado contra la disposición acusada en el sentido que no se observaron los requisitos de una norma de facultades extraordinarias no está llamado a prosperar, toda vez que la norma en cuestión, a juicio de la Corte se dictó con los requisitos previstos en la técnica legislativa de las leyes marco establecido por las normas.

5. Competencia del legislador para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Para la Corte resulta claro que la expedición de las normas que regulan el fenómeno de la función pública en el sector departamental y municipal, son de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, vale decir, del Congreso de la República y del Presidente de la República; ello ocurre en caso sub examine; en efecto, la determinación del régimen prestacional y salarial de los empleados departamentales y municipales se encuentra constitucionalmente establecido en el artículo 150 superior.

En vigencia de la nueva Carta, el régimen de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, es competencia concurrente del Presidente de la República, de acuerdo con los objetivos y criterios señalados por el legislador mediante normas de carácter general o leyes marco según lo dispone la función 19, literales e), f) del artículo en mención de la Carta de 1991. Esta disposición dijo, expresamente:

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

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

'e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

'f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

'Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas'

De lo anterior se desprende que la técnica de las leyes marco es empleada por el constituyente y el legislador con el fin de distribuir las competencias sobre determinadas materias para otorgar mayor solidez, legitimidad y planificación en las políticas sobre presupuesto, gasto público y distribución racional de la función pública.

Ahora bien, a juicio de la Corte las competencias en materia salarial deferidas al Congreso de la República y al Gobierno son complementadas por el constituyente en el orden territorial con las funciones atribuidas a las autoridades seccionales y locales, como en el caso de las Asambleas Departamentales y al Gobernador y a los concejos municipales y al alcalde. En efecto, de conformidad con el artículo 300 de la C.N. corresponde a las asambleas departamentales determinar por medio de ordenanzas y a iniciativa del Gobernador, la estructura de las dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, al gobernador a su turno le compete ejecutar ese mandato para la gestión de la administración departamental; igual predicamento se hace con relación a los órganos de la administración municipal pero dentro de los "límites de la Constitución y la ley", como se desprende de la lectura del artículo 287 del Estatuto Superior. En consecuencia, las facultades para crear incentivos a los trabajadores de la salud, con el fin de estimular el eficiente desempeño de los empleados que laboran en este sector, para su localización en las regiones con mayores necesidades y el establecimiento de un régimen de estímulos salariales y no salariales los cuales en ningún momento constituyen salario, no contradicen la Carta Política, en cuanto a las atribuciones de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, gobernadores y alcaldes, como lo argumenta el actor, ya que una vez el gobierno nacional establece un proceso gradual para nivelar los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades territoriales, estas pueden señalar, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, los salarios y emolumentos que les correspondan a los empleos de la respectiva sección territorial así como las escalas de remuneración en las cuales se ubican los empleos.

En este orden de ideas, es claro, por lo tanto, que el Gobierno puede crear, como en efecto lo permite la norma cuestionada, un régimen salarial, en el cual se determine, para el específico caso de los empleados de la salud que laboren en zonas apartadas de la Nación, el cual podrá comprender los rangos salariales mínimos y máximos correspondientes a las diferentes categorías para los niveles administrativos o grupos de empleados que considere el gobierno; pero no en cuanto a la estructura y denominación de las categorías de empleo, los criterios de valoración de los empleos y", expresiones que se declararán inexequibles.

En síntesis, considera la Corte que, la técnica empleada por el legislador, mediante la utilización de disposiciones cuyas características se subsumen en lo que la jurisprudencia de esta Corporación califica de normas marco, es el instrumento que la Carta dispone para la fijación de los regímenes salariales ordinarios y especiales y para la estructuración de un plan gradual de nivelación entre las diferentes entidades, siempre y cuando no se desconozcan las competencias constitucionales que corresponden a las autoridades departamentales y municipales en el ámbito propio de su autonomía constitucional y administrativa.

Advierte, no obstante la Sala Plena de la Corte que el inciso 4 del artículo 193, es exequible, en el entendido de que la nivelación, se deberá realizar con arreglo al régimen gradual previsto en el artículo cuestionado y por una sola vez. Esta nivelación deberá producirse únicamente con la disponibilidad de recursos del situado fiscal y no de los recursos de los diferentes departamentos y municipios. En efecto, el gobierno deberá concertar el plan específico de la nivelación, tomando en consideración que para efectos de la fijación del régimen salarial especial y de la nivelación aquí prevista se considerarán los criterios establecidos en el artículo 2º. de la ley 4 de 1992, con excepción de las letras k) y l); así como los criterios técnicos de la equidad regional y el especial estímulo que requieren los empleados públicos que presten sus servicios en zonas marginales y rurales, de conformidad con lo reglamentado por el Consejo Nacional de Seguridad Social en salud, que determinará las zonas en donde se aplicará lo dispuesto en el artículo 193 de la ley 100 de 1993, el cual por este aspecto será declarado exequible, no sin antes advertir, que de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, como lo afirma el demandante, pero "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Así lo disponen también los artículos 300, 305, 313 y 315 del Estatuto Superior, en cuanto al ejercicio de las competencias correspondientes a los distintos órganos de tales entidades.

Por las anteriores consideraciones, la Corte entiende que el artículo cuestionado, de una parte obedece a la necesidad de ampliar territorialmente el aparato de la seguridad social en salud, para lo cual es indispensable la creación de un conjunto de estímulos salariales y no salariales y la implementación de un plan de educación continuo, así como de créditos para instalación de equipos, vivienda y transporte, que benefician a la totalidad de empleados del sector salud del orden departamental y municipal. Ello es, a juicio de la Corte, un desarrollo de los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficacia y eficiencia, así como de la aplicación concreta del artículo 48 constitucional, y de otra parte, la técnica legislativa de las leyes marco se ajusta a lo previsto en el artículo 150-19 superior; por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley marco, no existe vicio de inconstitucionalidad, porque ello no está constitucionalmente prohibido.

6. La Cosa Juzgada Constitucional

Es oportuno advertir que la expresión "el gobierno podrá establecer un régimen de estímulos salariales y no salariales los cuales en ningún caso constituirán salario", contenidas en la norma demandada, fue objeto de pronunciamiento por esta Corporación mediante la sentencia C-408 de 15 de septiembre de 1994; por lo tanto, respecto de la expresión mencionada, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la mencionada providencia, por recaer sobre ella el fenómeno de la Cosa Juzgada Constitucional.

Para la Corte, con la norma demandada, no se están vulnerando normas constitucionales, por el contrario, el legislador señaló los criterios, las pautas y los límites materiales dentro de los cuales el gobierno nacional podrá ejercer una política de planeación y un proceso gradual de nivelación de la seguridad social en salud, en coordinación con las entidades territoriales para lograr incentivos a los trabajadores de la salud, sin que se pueda predicar desconocimiento o vulneración de la Carta en esta materia.

DECISION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 193 de la ley 100 de 1993, salvo las expresiones "La estructura y denominación de las categorías de empleo, la valoración de los empleos y", del inciso tercero.

Segundo.- En cuanto a la expresión "el gobierno nacional podrá establecer un régimen de estímulos salariales y no salariales, los cuales en ningún caso constituirán salario", contenida en el artículo 193 de la ley 100 de 1993, ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-408 de 15 de septiembre de 1994.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-054/98

REGIMEN SALARIAL DE EMPLEADOS PUBLICOS DEL ORDEN TERRITORIAL-Competencia constitucional/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Vulneración (Salvamento de voto)

Consideramos que la Corte debió declarar la inconstitucionalidad de la facultad que la norma acusada confiere al Gobierno para establecer para los empleados públicos del orden territorial un régimen salarial especial y un programa de nivelación de salarios entre las diferentes entidades. Según nuestro criterio, esa facultad viola claramente la autonomía territorial ya que desconoce la facultad expresa que la Carta confiere a las asambleas departamentales y a los concejos municipales para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo de la respectiva entidad territorial. En efecto, si el Gobierno Nacional puede instaurar un régimen salarial para estos empleados públicos territoriales de la salud y llevar a cabo un programa de nivelación salarial ¿en qué queda la competencia constitucional de asambleas y concejos de fijar las escalas de remuneración de esos servidores? Expresamente el artículo 189 ordinal 14 señala que se trata de los empleos de la administración central pero no de la administración territorial. Y no podía ser de otra forma, pues en relación con las entidades territoriales, corresponde a las asambleas y concejos establecer las escalas de remuneración, mientras que los gobernadores y alcaldes fijan los emolumentos de los distintos empleos seccionales y locales.

REGIMEN PRESTACIONAL Y REGIMEN SALARIAL-Diferencias (Salvamento de voto)

Se confunde un régimen prestacional con un régimen salarial, mientras que la Carta, la ley y la doctrina distinguen nítidamente ambos conceptos. En efecto, la Carta prohíbe delegar en las corporaciones regionales la regulación de las prestaciones sociales; pero ese mandato constitucional no es relevante en este caso pues la norma acusada no habla de prestaciones sociales sino que faculta al Gobierno nacional para establecer el régimen salarial especial de los empleados públicos de la salud en el ámbito seccional y local y para adelantar un programa de nivelación de salarios entre las diferentes entidades, con lo cual se viola claramente la autonomía de las entidades territoriales.

REGIMEN SALARIAL PARA TRABAJADORES Y PROFESIONALES DE LA SALUD (Salvamento de voto)

La Corte precisa que la competencia gubernamental de establecer el régimen salarial especial de los empleados públicos de la salud no puede comprender el señalamiento de la estructura, la denominación de las categorías de empleos, ni los criterios de valoración de los mismos. Y, de otro lado, la sentencia advierte que el régimen gradual de nivelación salarial "deberá producirse únicamente con la disponibilidad de los recursos del situado fiscal y no de los recursos de los diferentes departamentos y municipios". Sin embargo, esas limitaciones no sólo no son suficientes para proteger la autonomía territorial sino que además nos parecen contradictorias con el razonamiento de la sentencia: De un lado, nos parecen contradictorias ya que si la norma acusada confiere competencia al Gobierno para regular un régimen de prestaciones sociales y, además, la autonomía territorial se ejerce de conformidad con la ley -como lo sostiene la sentencia-, ¿por qué finalmente la Corte limita las competencias gubernamentales de reglamentación establecidas por una ley marco y restringe el programa de nivelación a que éste se efectúe con los recursos provenientes del situado fiscal? De otro lado, estas limitaciones fijadas por la sentencia nos parecen insuficientes, ya que de todos modos permiten una vulneración de la autonomía territorial. En efecto, la Corte está autorizando que el Gobierno establezca los rangos salariales mínimos y máximos de las categorías para los niveles administrativos, con lo cual se recorta la competencia constitucional propia de las asambleas de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo de la respectiva entidad territorial.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES PARA MANEJO DE SITUADO FISCAL (Salvamento de voto)

Según nuestro criterio, los dineros del situado fiscal, una vez transferidos, son un recurso propio del departamento, por lo cual su manejo hace parte de la autonomía territorial, que comprende la administración de los recursos para el cumplimiento de las funciones. Es cierto que la Carta señala que la ley puede establecer los niveles y sectores en que los departamentos deben invertir los recursos del situado fiscal, pero no se puede llegar al extremo de que, por tratarse de transferencias, entonces el Gobierno central puede llevar a cabo con esos dineros nivelaciones salariales entre las distintas entidades, ya que se están desconociendo las competencias para fijar los salarios que tienen los gobiernos seccionales.

Referencia: Demanda ciudadana contra el artículo 193 de la Ley 100 de 1993."

Con nuestro acostumbrado respeto, nos permitimos salvar nuestro voto de la presente sentencia pues consideramos que la Corte debió declarar la inconstitucionalidad de la facultad que la norma acusada confiere al Gobierno para establecer para los empleados públicos del orden territorial un régimen salarial especial y un programa de nivelación de salarios entre las diferentes entidades. Según nuestro criterio, esa facultad viola claramente la autonomía territorial ya que desconoce la facultad expresa que la Carta confiere a las asambleas departamentales y a los concejos municipales para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo de la respectiva entidad territorial (CP arts 300 ord. 7º y 313 ord. 6º). En efecto, si el Gobierno Nacional puede instaurar un régimen salarial para estos empleados públicos territoriales de la salud y llevar a cabo un programa de nivelación salarial ¿en qué queda la competencia constitucional de asambleas y concejos de fijar las escalas de remuneración de esos servidores?

Los argumentos de la sentencia para justificar esa competencia centralista del Gobierno no nos parecen convincentes. Así, la Corte considera que esa facultad se encuentra comprendida en las posibilidades que brindan los artículos 150 ordinal 19 literal e) y 189 ordinal 14 de la Carta, según los cuales, corresponde al Congreso establecer la ley marco sobre régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, mientras que el Presidente debe, de conformidad con la ley, fijar las dotaciones y emolumentos de los empleos. Sin embargo, según nuestro criterio, esas normas no resuelven el problema ya que expresamente el artículo 189 ordinal 14 señala que se trata de los empleos de la administración central pero no de la administración territorial. Y no podía ser de otra forma, pues en relación con las entidades territoriales, corresponde a las asambleas y concejos establecer las escalas de remuneración, mientras que los gobernadores y alcaldes fijan los emolumentos de los distintos empleos seccionales y locales (CP arts 300 ord. 7º, 305 ord 7º, 313 ord 6º y 315 ord. 7º).

De otro lado, la Corte considera que la autonomía de las entidades territoriales debe ejercerse dentro de los límites fijados por la ley, por lo cual bien podía una norma marco sobre salarios de los servidores de la salud atribuir esa competencia al Presidente. Sin embargo, ese argumento no nos parece válido, pues esta Corporación ha señalado, en numerosas oportunidades, que la autonomía territorial tiene un contenido esencial que debe ser respetado por la ley, ya que se trata de una garantía institucional establecida en favor de las entidades territoriales. Por ende, si la Carta expresamente atribuye a los concejos y asambleas la competencia para fijar las escalas de remuneración de los empleos territoriales, no puede la ley desconocer esa competencia.

En tercer término, la sentencia argumenta que la nivelación salarial de los empleos territoriales y el establecimiento de un régimen salarial especial podían ser atribuidos al Gobierno por medio de una ley marco, ya que se trata en realidad de un "marco normativo que contiene un régimen de prestaciones sociales el cual podía ser tratado por el Congreso", sin que de esa manera se invada "la órbita constitucional de las Asambleas y Concejos, los cuales no tienen atribución para el ejercicio de esa facultad, por prohibirlo expresamente el constituyente según se lee en el artículo 150-19 superior". Este argumento nos parece equivocado pues confunde un régimen prestacional con un régimen salarial,

mientras que la Carta, la ley y la doctrina distinguen nítidamente ambos conceptos. En efecto, la Carta prohíbe delegar en las corporaciones regionales la regulación de las prestaciones sociales; pero ese mandato constitucional no es relevante en este caso pues la norma acusada no habla de prestaciones sociales sino que faculta al Gobierno nacional para establecer el régimen salarial especial de los empleados públicos de la salud en el ámbito seccional y local y para adelantar un programa de nivelación de salarios entre las diferentes entidades, con lo cual se viola claramente la autonomía de las entidades territoriales.

Finalmente, la sentencia establece algunas limitaciones importantes. Así, la Corte precisa que la competencia gubernamental de establecer el régimen salarial especial de los empleados públicos de la salud no puede comprender el señalamiento de la estructura, la denominación de las categorías de empleos, ni los criterios de valoración de los mismos. Y, de otro lado, la sentencia advierte que el régimen gradual de nivelación salarial "deberá producirse únicamente con la disponibilidad de los recursos del situado fiscal y no de los recursos de los diferentes departamentos y municipios". Sin embargo, esas limitaciones no sólo no son suficientes para proteger la autonomía territorial sino que además nos parecen contradictorias con el razonamiento de la sentencia:

- De un lado, nos parecen contradictorias ya que si la norma acusada confiere competencia al Gobierno para regular un régimen de prestaciones sociales y, además, la autonomía territorial se ejerce de conformidad con la ley -como lo sostiene la sentencia-, ¿por qué finalmente la Corte limita las competencias gubernamentales de reglamentación establecidas por una ley marco y restringe el programa de nivelación a que éste se efectúe con los recursos provenientes del situado fiscal?

- De otro lado, estas limitaciones fijadas por la sentencia nos parecen insuficientes, ya que de todos modos permiten una vulneración de la autonomía territorial. En efecto, la Corte está autorizando que el Gobierno establezca los rangos salariales mínimos y máximos de las categorías para los niveles administrativos, con lo cual se recorta la competencia constitucional propia de las asambleas de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo de la respectiva entidad territorial (CP arts 300 ord. 7º). Además, según nuestro criterio, los dineros del situado fiscal, una vez transferidos, son un recurso propio del departamento, por lo cual su manejo hace parte de la autonomía territorial, que comprende la administración de los recursos para el cumplimiento de las funciones (CP art. 287 ord 3º). Es cierto que la Carta señala que la ley puede establecer los niveles y sectores en que los departamentos deben invertir los recursos del situado fiscal, pero no se puede llegar al extremo de que, por tratarse de transferencias, entonces el Gobierno central puede llevar a cabo con esos dineros nivelaciones salariales entre las distintas entidades, ya que se están desconociendo las competencias para fijar los salarios que tienen los gobiernos seccionales.

Por todo lo anterior, creemos que la competencia gubernamental establecida por la norma acusada es centralista y debió ser retirada del ordenamiento.

Fecha ut supra.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 06:34:06