



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 38

Septiembre 7 de 2016

LA INCLUSIÓN EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE UNA NORMA QUE MODIFICA UN ASPECTO RELATIVO A LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS LABORALES, DESCONOCE EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA E IMPLICA UN RETROCESO EN EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL AUXILIO DE CESANTÍA. LA CORTE CONFIRIÓ UN EFECTO RETROACTIVO A LA DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD

EXPEDIENTE D-11244 - SENTENCIA C-486/16 (Septiembre 7)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

Normas acusadas

LEY 1769 DE 2015
(Noviembre 24)

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:
[...]

Artículo 89. Pago de Cesantías del Magisterio. El pago que reconozca el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG– por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados se deberá realizar dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación social solicitada.

A partir del día hábil sesenta y uno (61), se deberán reconocer a título de mora en el pago, intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada.”

2. Decisión

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 89 de ley 1769 de 2015 “*por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016*”.

Segundo.- La presente decisión de inexequibilidad surte efectos desde el 1º de enero de 2016, es decir el momento en que entró a regir la ley de Presupuesto Ley 1762 de 2015, y tiene efectos retroactivos para el pago de los intereses de mora del año 2016 a los docentes oficiales, en donde se aplicará lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la Ley 1071 de 2006 para contabilizar los días de retardo y los intereses de mora.

3. Síntesis de la providencia

En la sentencia C-485 de 2016 la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016 (ley de presupuesto de 2016), por violación a los principios de unidad de materia (art. 158 CP), igualdad (art. 13 CP), regresividad en derechos laborales (art. 53 CP) y la reserva de ley orgánica en materia presupuestal (art. 151 CP)

La Corporación consideró que los cargos por violación al artículo 13 y 151 de la Carta Política no cumplían las cargas argumentativas mínimas exigidas por la Corte y, especialmente, la de suficiencia para crear una duda inicial de inconstitucionalidad, por lo que limitó el estudio de fondo a los cargos por unidad de materia y regresividad.

En ese examen llegó a las siguientes conclusiones:

1. Al proferir la norma demandada el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia, en la medida en que incluyó una disposición orientada a modificar un aspecto relacionado con la vigencia de los derechos laborales, en una ley destinada exclusivamente a establecer una estimación de los ingresos y los gastos del Estado en una vigencia fiscal determinada.

Esta norma, de naturaleza laboral, no guarda entonces relación temática, sistemática ni teleológica con el objeto central de la ley anual de presupuesto, pues la primera toca una faceta de un derecho laboral, mientras la segunda establece la proyección de ingresos y gastos del Estado. Además, implica la trasgresión de subreglas específicas en torno a la unidad de materia presupuestal, según las cuales una ley de esta naturaleza no puede incorporar normas de naturaleza permanente y sustantiva, como la que se analizó en esta oportunidad, ligada a la vigencia y goce efectivo del derecho al trabajo.

Por último, este Tribunal expresó que, si bien el principio de unidad de materia se aplica de manera flexible en el ámbito presupuestal, no puede hacerse de forma tan laxa que se pierda su fuerza normativa. Por esa razón rechazó los argumentos según los cuales, al referirse a un pago, la norma sí tendría algún tipo de cercanía con la materia de la ley que la contiene. De ser así, explicó, prácticamente cualquier norma podría incorporarse a la ley anual del presupuesto, pues resulta casi imposible concebir una política estatal, o un tema susceptible de regulación legal, que no suponga erogaciones económicas.

2. En cuanto a la violación a la *prohibición de retroceso* en el ámbito de protección de las facetas materiales de los derechos constitucionales, la Corporación consideró que la norma objeto de censura, en efecto, se refiere a una arista prestacional de un derecho fundamental, que además es una de las bases del Estado social de derecho: el trabajo, en condiciones dignas y justas. La Corte además explicó que el término para el pago de las cesantías no puede considerarse un asunto accesorio, dado el sentido constitucional y legal de esta prestación social: un ahorro destinado a permitir la satisfacción de las necesidades básicas de la persona y su familia, en etapas de imposibilidad de acceso a un empleo o cargo público.

La Corte constató que, tal como lo sostuvo el demandante, el artículo 89 de la Ley 1765 de 2015 sí modificó el término para el pago de las cesantías de los docentes del magisterio y mitigó la sanción prevista en la ley ante el incumplimiento, es decir, dio un paso atrás en la defensa, protección y goce efectivo del derecho al trabajo y los mínimos fundamentales que establece la Carta Política para su regulación.

Además, indicó la Corte, esta norma no fue justificada en los términos que exigen los principios de razonabilidad y proporcionalidad (es decir, de manera tal que se demuestre que el retroceso supone una satisfacción mayor de otros principios constitucionales), lo que confirma que se desconoció abiertamente el principio de progresividad y la prohibición de retroceso.

Finalmente, en la medida en que la norma fue incorporada precisamente para la vigencia del año 2016, la Corporación estimó necesario dar efectos retroactivos a la decisión, como consecuencia lógica de las conclusiones alcanzadas en el análisis de constitucionalidad de la ley.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alejandro Linares Cantillo** se apartaron de la decisión anterior, toda vez que en su criterio, la norma demandada no desconocía el principio de unidad de materia ni la no regresividad en materia de derechos sociales.

De un lado, observaron que el artículo 89 de la Ley de Presupuesto Nacional para la vigencia fiscal de 2016, se dirige de manera específica a establecer el desembolso de las Cesantías para los docentes, cuyo procedimiento difiere sustancialmente del que se aplica a los demás servidores públicos, lo cual implica que el cómputo del plazo para dicho desembolso se prolongue por unos días más del término aplicado a los otros servidores. Consideraron que de ninguna manera, se está modificando el contenido del derecho a la cesantía de los docentes, puesto que por el contrario, la norma busca preservar su pago oportuno y de llegarse a producir mora en ese desembolso, la norma prevé el pago de intereses por cada día retardo. Por la misma razón, no existe regresividad alguna que afecte el goce efectivo del derecho de los docentes.

De otra parte, advirtieron que la disposición limita sus efectos al año fiscal de 2006, de manera que existe una indudable conexidad entre establecer los plazos para el desembolso de las cesantías de los docentes en este período, además del pago de intereses de mora cuando no se cumplan, la cual es una típica norma de ejecución presupuestal y por tanto, su indudable relación con la ley que establece el Presupuesto Nacional 2006, sin que sustituya ningún norma sustancial que regule el derecho prestacional. Por estas razones, manifestaron su salvamento de voto, por considerar que el artículo 86 de la Ley 1769 de 2015 ha debido ser declarada exequible.

Por su parte, el magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** aunque participó de la decisión de inexequibilidad del artículo demandado en esta oportunidad, discrepó de la decisión de otorgarle efecto retroactivo a la decisión de inexequibilidad, toda vez que no existe una justificación para ello.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a uno de los fundamentos de la decisión de inexequibilidad. El magistrado **Aquiles Arrieta Gómez**, se reservó una eventual aclaración de voto.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

