

**Función Pública**

## Sentencia 00057 de 2006 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA - No tiene legitimación por pasiva en el caso de demanda contra Decretos Salariales / DECRETOS SALARIALES EN LA RAMA JUDICIAL - El Consejo Superior de la Judicatura no tiene la facultad de expedirlos sino de ejecutarlos / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - No la tiene el Consejo Superior de la Judicatura para defender la legalidad de Decretos Salariales / PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Le compete la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos

En lo atinente al medio exceptivo denominado FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA formulado por LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, la Sala encuentra viable su prosperidad, en atención a que al referido órgano le corresponde actuar como ejecutor de los actos administrativos y funcionalmente no tiene la facultad de expedirlos; por ello, no le asiste un interés directo en defender su legalidad. Además, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos los de la Rama Judicial, le compete al Presidente de la República en virtud de las facultades que le confiere el artículo 1º literal b) de la Ley 4ª de 1992 o Ley Marco, y para corroborar lo anterior, emerge del artículo 257 de la C.P. numeral 4º, que le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura: “Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales”, alcance que sin dubitación alguna no tienen los apartes de los actos acusados, los cuales atañen a una materia diferente relacionada con el reconocimiento salarial y prestacional de los servidores judiciales. En consecuencia, se declarará en la parte resolutive de la sentencia, la prosperidad del medio exceptivo denominado FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA respecto de LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA y se abstendrá la Sala de considerar la excepción de INEPTA DEMANDA la cual se fundamentó en aspectos similares a los expuestos en el medio exceptivo que resulta próspero y que en nominación resulta impropia.

PRIMA NO SALARIAL EN LA RAMA JUDICIAL - El Congreso mediante la Ley 4 de 1992 facultó al Gobierno Nacional para señalarla / LEY MARCO SALARIAL - Facultó al Gobierno para establecer como parte del salario un porcentaje sin carácter salarial / ASIGNACION BASICA EN LA RAMA JUDICIAL - La Ley 4 de 1992 autorizó quitarle efectos salariales a una parte de ella / PRIMA NO SALARIAL PARA MAGISTRADOS Y JUECES - La constituye una parte de la asignación básica

Al examinar el tenor literal del precitado artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la Sala observa, de manera diáfana, que el legislador en virtud de su facultad de señalar las pautas y criterios a los cuales se debe someter el Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (artículo 150, numeral 19, literal e) de la C.P.) determinó que DEL SALARIO BASICO, es decir, como parte del mismo, el Gobierno Nacional establecería un porcentaje a título de prima, sin carácter salarial, y de allí surge que la materia que se definió al Gobierno, consistió en el señalamiento del porcentaje por este concepto el cual oscilaría entre un 30% y un 60%. Conforme a lo expuesto, se infiere que el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados, no desbordó la pauta señalada en la Ley Marco, porque su actividad únicamente se limitó, en concordancia con la norma que la autorizó, a señalar el porcentaje a título de prima dentro de la escala porcentual señalada por el legislador y en ese orden, estimó que por este concepto el 30% de la asignación básica tendría esta connotación. En virtud de lo anterior, es desatinada la afirmación de la parte actora al esbozar que en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se CREÓ una prima ADICIONAL a la asignación básica y al señalar que el Gobierno Nacional obvió atender este cometido cuando le imputó a una parte del salario el carácter de prima, porque como se indicó, la interpretación textual del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no permite llegar al aserto precedente, en tanto mediante la citada norma no se CREA la citada prima ni a la postre se faculta al Gobierno para CREAMLA sino simplemente se le autoriza para determinar porcentualmente una parte de la asignación básica como prima, sin carácter salarial. Se concluye que el espíritu de la Ley 4ª de 1992 y al cual se acogió de manera fidedigna el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados, consistió en “quitarle” a una porción de la asignación básica efectos salariales y reflexionó que como toda asignación básica per se comporta efectos salariales decidió denominarla prima en orden a evitar confusiones generadoras de controversias jurídicas.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejero ponente: ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

Bogotá, D.C. nueve (9) de marzo de dos mil seis (2006).

Rad. No.: 11001-03-25-000-2003-00057-01(121-03)

Actor: NELSON ORLANDO RODRIGUEZ GAMA Y OTROS

-

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO Y OTROS

-

Autoridades Nacionales

Procede la Sala a emitir sentencia en la acción de simple nulidad formulada por NELSON RODRÍGUEZ GAMA, HÉCTOR ALFONSO VALDERRAMA LEAL y JOSELÍN AGUIRRE AGUIRRE en contra de LA NACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

#### LA DEMANDA

En el petitorio de la demanda se solicita se despache favorablemente la siguiente pretensión:

Se declare la nulidad del artículo 6º cuyo texto es del siguiente tenor:

“...En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considera como PRIMA, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Coordinadores de Juzgado Penal de Circuito Especializado, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra, y los Jueces de Instrucción Penal Militar”.

La anterior expresión se encuentra incorporada en los siguientes actos administrativos:

- Decreto Nro. 057 de 1993 publicado en el Diario Oficial Nro. 40711;

- Decreto Nro. 106 de 1994 publicado en el Diario Oficial Nro. 41172;

- Decreto Nro. 043 de 1995 publicado en el Diario Oficial Nro. 41673;

- Decreto Nro. 036 de 1996 publicado en el Diario Oficial Nro. 42689;

- Decreto Nro. 076 de 1997 publicado en el Diario Oficial Nro. 42964;

- Decreto Nro. 064 de 1998 publicado en el Diario Oficial Nro. 43212;

- Decreto Nro. 044 de 1999 publicado en el Diario Oficial Nro. 43473;
- Decreto Nro. 2740 de 2000 publicado en el Diario Oficial Nro. 44272;
- Decreto Nro. 2720 de 2001 publicado en el Diario Oficial Nro. 44651;
- Decreto Nro. 0673 de 2002 publicado en el Diario Oficial Nro. 44770.

Al folio 56, se precisa que la nulidad deprecada, cubre el reconocimiento de la prima especial contenida en los artículos 6º y 7º de los Decretos que contienen el régimen salarial de los funcionarios de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, esto es el Decreto 057 de 1993 y siguientes de cada año.

Se indica en el libelo introductorio, que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto Nro. 057 de 1993 y varios decretos sucesivos, por medio de los cuales se estableció un salario integral para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, quedando en este sistema abolidos algunos logros laborales tales como la prima de antigüedad, la prima ascensional y la retroactividad de las cesantías. La norma en mención y las demás de similar contenido, se dirigieron a los funcionarios y empleados que se acogieron a las disposiciones del Decreto Nro. 057 de 1993, esto es al sistema de salario integral.

El Gobierno Nacional para darle cumplimiento a lo estatuido en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en los decretos que establecen el régimen salarial de los funcionarios de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, intentó por lo menos crear la prima ordenada en la citada norma, sólo que no empleó el verbo crear sino el verbo considerar.

De otra parte, se refiere que la prima especial señalada en los artículos 6º y 7º de los Decretos cuya nulidad se impugna, de manera absurda como extraña, en lugar de sumarse al salario se viene restando en el porcentaje indicado en las normas mencionadas, de modo que estos trabajadores aparecen remunerados mensualmente en un porcentaje del treinta por ciento (30%) menor del que les corresponde, conclusión que surge al observar los desprendibles de pago que se acompañan a la demanda.

En el concepto de violación, se argumenta que los Decretos cuya nulidad se impugna en los apartes señalados, son de naturaleza reglamentaria por cuanto de manera específica desarrollan la Ley 4ª de 1992 por la cual se establecieron las bases, objetivos y criterios generales, como algunas reglas del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Se expresa que la referida norma, delimita las órbitas de competencia material del Gobierno para establecer de manera específica los salarios y las prestaciones sociales de los empleados públicos, quedando el Ejecutivo Nacional dentro de un ámbito de reglamentación, limitado a los aspectos materiales que la Ley le señaló y ceñido a las potestades que el legislador le trazó como marco general de acción.

Acorde con lo precedente, se expresa que el Gobierno Nacional teniendo la competencia constitucional para fijar el sistema de remuneración y las escalas salariales de los funcionarios de la Rama Judicial, carecía de la misma para crear primas de servicio o especiales "COMO PARTE DE ESA REMUNERACION" porque ese no fue el objetivo del legislador expresado en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

En consecuencia, se concluye que el Gobierno Nacional, no tenía potestad para crear primas especiales, sustrayéndolas del salario o remuneración de los trabajadores, así como tampoco estaba autorizado para fraccionar artificialmente el monto total de la asignación mensual imputando un porcentaje al concepto de prima especial, esto es no podía "RESTAR" parte del sueldo devengado mensualmente por el trabajador para trasladarlo a la categoría de prima especial, aspecto que precisamente fue lo que se hizo en los apartes de los actos administrativos cuya nulidad se deprecá.

Con fundamento en las razones anteriores, la demanda se estructura sobre las siguientes causales de impugnación:

1º. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE PROFIRIÓ EL ACTO IMPUGNADO.

**2. VIOLACIÓN DE NORMAS SUPERIORES EN QUE DEBEN FUNDARSE.**

A. POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LOS OBJETIVOS CONTENIDOS EN LA LEY 4ª DE 1992 PARA LA FIJACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA RAMA JUDICIAL.

B. POR VIOLACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES Y OBJETIVOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 4ª DE 1992, SOBRE RÉGIMEN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

C. POR VIOLACIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y,

**3. DESVIACIÓN DEL PODER”.**

**CONTESTACION DE LA DEMANDA**

LA NACION, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA contestó la demanda y formuló los medios exceptivos que denominó INEPTA DEMANDA e INEXISTENCIA DEL DEMANDADO. El fundamento de las excepciones, consiste en que el citado órgano dentro del ámbito funcional del Estado de Derecho, es completamente ajeno a la expedición de leyes y decretos, razón por la cual se considera que la demanda “está mal dirigida” puesto que el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA solamente cumple los mandatos legales y no puede cancelar una asignación salarial diferente a la estipulada en los Decretos Nro. 057 de 1993 y siguientes expedidos por el Gobierno Nacional, que establecen los salarios de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar para los empleados que se acogieron a las disposiciones del citado Decreto.

El MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, precisa que Ley 4ª de 1992 estableció los principios, normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y contempló en su artículo 2º, entre otros criterios, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores tanto del régimen general como de los regímenes especiales, la prohibición de desmejorar sus salarios y las prestaciones sociales, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal, y el no desconocimiento del nivel de los cargos, es decir la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño.

En esa medida, se expresa que la prima especial señalada por el Gobierno Nacional a partir del Decreto Nro. 057 de 1993 y anualmente a través de los demás decretos demandados hasta el Decreto Nro. 673 de 2002, fue establecida en los mismos términos y conforme a los objetivos y criterios señalados en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 o Ley marco sobre régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, norma a la cual debía sujetarse el Gobierno Nacional para tal efecto.

Advierte que basta cotejar el contenido de las disposiciones correspondientes a cada uno de los actos administrativos acusados en las cuales se establece la citada prima sin carácter salarial equivalente al porcentaje de salario básico mensual para los funcionarios allí señalados, para concluir su conformidad con la Ley 4ª de 1992, que respecto de la expresión “sin carácter salarial” fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-279 de 1996, motivo por el cual considera que los actos demandados no desconocen las normas generales señaladas en la Ley marco a la que debía sujetarse el Gobierno para tal efecto.

LA NACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, en defensa de la legalidad de los actos acusados, indica que éstos fueron expedidos con fundamento en lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992, y muestra mediante un cuadro comparativo, que el incremento salarial para estos servidores públicos, en su conjunto, sin considerar la prima especial de servicios, superó el 60% de la asignación básica del año 1992 y con la prima especial la superó en un 110%.

El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA se abstuvo de contestar la demanda.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, en su concepto de fondo, formula la denegatoria de las pretensiones de la demanda.

En sustento de lo anterior, se expresa que el salario fijado en el artículo 3º del Decreto Nro. 057 de 1993 para los funcionarios allí enunciados, no sufre alteración, deterioro o disminución, pues en dicha disposición se estableció el sueldo mensual de los empleos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar de régimen antiguo, sin que se advierta que una parte de tales salarios tiene una condición jurídica diferente a la de remuneración por los servicios prestados, por lo que si resultan diferencias de las escalas salariales para un mismo cargo en un mismo año, es debido a que el primer empleo cuenta con primas salariales que aumentan el básico, mientras el segundo no cuenta con ellas y cuenta con una prima especial de servicios mensual sin carácter salarial.

Se decidirá la controversia previas las siguientes,

#### CONSIDERACIONES

-

##### 1º. LOS MEDIOS EXCEPTIVOS

-

En lo atinente al medio exceptivo denominado FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA formulado por LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, la Sala encuentra viable su prosperidad, en atención a que al referido órgano le corresponde actuar como ejecutor de los actos administrativos y funcionalmente no tiene la facultad de expedirlos; por ello, no le asiste un interés directo en defender su legalidad.

Además, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos los de la Rama Judicial, le compete al Presidente de la República en virtud de las facultades que le confiere el artículo 1º literal b) de la Ley 4ª de 1992 o Ley Marco, y para corroborar lo anterior, emerge del artículo 257 de la C.P. numeral 4º, que le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura: "Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales", alcance que sin dubitación alguna no tienen los apartes de los actos acusados, los cuales atañen a una materia diferente relacionada con el reconocimiento salarial y prestacional de los servidores judiciales.

En consecuencia, se declarará en la parte resolutive de la sentencia, la prosperidad del medio exceptivo denominado FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA respecto de LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA y se abstendrá la Sala de considerar la excepción de INEPTA DEMANDA la cual se fundamentó en aspectos similares a los expuestos en el medio exceptivo que resulta próspero y que en nominación resulta impropia.

##### 2º. EL FONDO DEL ASUNTO

En lo atinente al fondo del asunto, la Sala observa que los actos acusados no desconocieron los principios y criterios fijados en la Ley 4ª de 1992 y que a contrario sensu guardaron fidelidad con la previsión del legislador consignada en el artículo 14 de la norma *ibídem*<sup>1</sup> y por ende, no la desbordaron.

Al examinar el tenor literal del precitado artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la Sala observa, de manera diáfana, que el legislador en virtud de su facultad de señalar las pautas y criterios a los cuales se debe someter el Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (artículo 150, numeral 19, literal e) de la C.P.) determinó que DEL SALARIO BASICO, es decir, como parte del mismo, el Gobierno Nacional establecería un porcentaje a título de prima, sin carácter salarial<sup>2</sup>, y de allí surge que la materia que se definió al Gobierno, consistió en el señalamiento del porcentaje por este concepto el cual oscilaría entre un 30% y un 60%.

Conforme a lo expuesto, se infiere que el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados<sup>3</sup>, no desbordó la pauta señalada en la Ley Marco, porque su actividad únicamente se limitó, en concordancia con la norma que la autorizó, a señalar el porcentaje a título de prima dentro de la escala porcentual señalada por el legislador y en ese orden, estimó que por este concepto el 30% de la asignación básica tendría esta connotación.

En virtud de lo anterior, es desatinada la afirmación de la parte actora al esbozar que en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se CREÓ una prima ADICIONAL a la asignación básica y al señalar que el Gobierno Nacional obvió atender este cometido cuando le imputó a una parte del salario el carácter de prima, porque como se indicó, la interpretación textual del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no permite llegar al aserto precedente, en tanto mediante la citada norma no se CREA la citada prima ni a la postre se faculta al Gobierno para CREARLA sino simplemente se le autoriza para determinar porcentualmente una parte de la asignación básica como prima, sin carácter salarial.

Se concluye que el espíritu de la Ley 4ª de 1992 y al cual se acogió de manera fidedigna el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados, consistió en “quitarle” a una porción de la asignación básica efectos salariales y reflexionó que como toda asignación básica per se comporta efectos salariales decidió denominarla prima en orden a evitar confusiones generadoras de controversias jurídicas.

Suficientes son las razones precedentes, para que la Sala procede a denegar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

PRIMERO: DECLÁRASE probada la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el apoderado judicial de LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda formulada por NÉLSON RODRÍGUEZ GAMA, HÉCTOR ALFONSO VALDERRAMA LEAL y JOSELÍN AGUIRRE AGURRE.

**CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE.-**

Discutida y aprobada en sesión del día.

|                             |                              |
|-----------------------------|------------------------------|
| ALBERTO ARANGO MANTILLA     | TARSICIO CÁCERES TORO        |
| JAIME MORENO GARCÍA         | ANA MARGARITA OLAYA FORERO   |
| ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO | JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE |

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

Secretaria

Radicación: Expediente Nro.: 11001032500020030005701

Referencia: Nro. 0121-2003

Demandante: NÉLSON ORLANDO RODRÍGUEZ GAMA Y OTROS

Autoridades Nacionales

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.

2 La expresión subrayada y en negrilla fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-279/96 de fecha 24 de junio de 1996, I M.P: Dr. Hugo Palacios Mejía.-

3 Artículo 6º del Decreto Nro. 57 de 1993: “En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considerará como prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar.”. El mismo texto, se encuentra incorporado en el artículo 6º del Decreto Nro. 106 de 1994 y a partir de dicha norma se agregan los coordinadores de juzgado regional-; en el artículo 7º del Decreto 43 de 1995; en el artículo 6º del Decreto Nro. 36 de 1996; en el artículo 6º del Decreto 76 de 1997; en el artículo 6º del Decreto Nro. 64 de 1998; en el artículo 6º del Decreto Nro. 44 de 1999; en el artículo 7º del Decreto 2740 de 2000; en el artículo 7º del Decreto 2720 de 2001 y en el artículo 6º del Decreto Nro. 0673 de 2002.

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:58:22