



Sentencia 7397 de 1996 Consejo de Estado

PRIMA TECNICA / FACTOR SALARIAL - Inexistencia / FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL - Régimen Salarial / PRIMA ESPECIAL / FACTOR SALARIAL - Inexistencia / ABOGADOS AUXILIARES ALTAS CORPORACIONES - Régimen Salarial
PRIMA TECNICA - Factor salarial. Inexistencia / FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL - Régimen Salarial / PRIMA ESPECIAL - Factor salarial. Inexistencia / ABOGADOS AUXILIARES ALTAS CORPORACIONES - Régimen Salarial

{TC "PRIMA TECNICA/FACTOR SALARIAL – Inexistencia/FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL – Régimen Salarial/PRIMA ESPECIAL/ FACTOR SALARIAL – Inexistencia/ABOGADOS AUXILIARE ALTAS CORPORACIONES – Régimen Salarial"}

La prima técnica establecida para los Magistrados de las Altas Corporaciones y Consejeros de Estado mediante el Decreto 1016 de 1991, no cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. Por su parte, en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, consagratoria de la prima especial de servicios para dichos funcionarios, se previó que ésta no tendría carácter salarial. Por manera, que el fundamento de la no inclusión de tales primas tiene su origen en dichas disposiciones y no propiamente en el decreto impugnado.

SERVIDORES PUBLICOS - Régimen Salarial / PRESTACIONES SOCIALES - Fijación / CONGRESO DE LA REPUBLICA - Competencia / DERECHOS ADQUIRIDOS - Límites

{TC "SERVIDORES PÚBLICOS – Régimen Salarial / PRESTACIONES SOCIALES – Fijación / CONGRESO DE LA REPÚBLICA / COMPETENCIA / DERECHOS ADQUIRIDOS"}

La Sala anota que según las voces del numeral 19, literal e) del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, compete al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno a efecto de fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos y que en ejercicio de esa atribución la citada Corporación profirió la Ley 4ª de 1992, en cuyo artículo 2º literal a) se determinó como criterio para expedir el referido régimen, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado, no pudiéndose en ningún caso, desmejorar salarios y prestaciones sociales.

DERECHOS ADQUIRIDOS - Límites / CONGRESO DE LA REPUBLICA - Facultades / SERVIDORES PUBLICOS - Régimen Salarial / SALARIO - Fijación / DERECHOS CONSOLIDADOS

{TC "DERECHOS ADQUIRIDOS Límites / CONGRESO DE LA REPÚBLICA – Facultades / SERVIDORES PÚBLICOS – Régimen Salarial / SALARIO – Fijación / DERECHOS CONSOLIDADOS"}

La orden de respetar los derechos adquiridos de los servidores públicos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales está referida al respeto de los derechos consolidados a la no disminución del monto de los salarios que aquellos devengaban por concepto de remuneración de su trabajo; más no implica imposibilidad de implantar nuevas formas o mecanismos de cálculo del monto de tales salarios, porque ello conduciría a la inmodificabilidad del sistema cercenándose así la facultad otorgada al Congreso y al Gobierno para fijar conforme a los parámetros señalados en la ley, la remuneración de los servidores estatales, toda vez que uno y otro se encontrarían atados a los procedimientos, fórmulas y métodos de determinación del monto salarial, previstos en normas anteriores, llegándose a aceptar que el Congreso en esta materia no puede reformar la legislación. Podía pues válidamente cambiarse el sistema de remuneración de algunos funcionarios, para desligarlo de la remuneración de los magistrados de las Cortes, sin violación de las disposiciones invocadas en la demanda. Además, como no se disminuyó sino que por el contrario esa remuneración aumentó, no se da la trasgresión de la Ley 4ª de 1992.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejera ponente: CLARA FORERO DE CASTRO

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintiocho (28) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).

Rad. No.: 7397

Actor: CARLOS GUILLERMO CASTRO GUEVARA

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

El ciudadano Carlos Guillermo Castro Guevara, obrando en su propio nombre y manifestando ejercer la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C. C. A., solicitó a esta Corporación declarar la nulidad del aparte del artículo 4° del Decreto 903 de 1992, que determina como única asignación básica mensual para los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional que ostenten el grado 21 correspondiente a magistrados auxiliares y abogados asistentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y a magistrados de los Tribunales, la suma de trescientos noventa y ocho mil ochenta y nueve pesos (\$398.089.00) moneda corriente; el artículo 11 *ibídem*, en cuanto determina que las asignaciones básicas mensuales serán las siguientes:

a) Para los Magistrados de Tribunal y sus fiscales grado 21, trescientos cincuenta y seis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$356.435.00) moneda corriente, y del parágrafo de dicho artículo que establece que “los Magistrados Auxiliares y Abogados Asistentes del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; los Magistrados del Tribunal y sus Fiscales Grado 21 y los Jueces de Orden Público cuya remuneración corresponda a la señalada para el Grado 21, tendrán una remuneración mínima mensual de setecientos veinticuatro mil novecientos sesenta pesos (\$724.960.00). Esta remuneración se aplicará cuando la suma de la asignación básica y las primas mensuales sean inferiores a dicho valor”.

HECHOS:

Expone el demandante que el Congreso de la República en ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 19 literales e) y f) de la Constitución Política, expidió la Ley 4ª de 1992, por la cual señaló las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, en cuyo desarrollo se expidió el decreto acusado por el cual se dictaron unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar, señalándose el régimen salarial ordinario, entre otros, de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Fiscal General de la Nación, del Defensor del Pueblo, de los Agentes del Ministerio Público ante dichas corporaciones...” de los magistrados del Tribunal y sus fiscales, de los jueces, de los magistrados auxiliares y abogados asistentes del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado así como de los demás funcionarios y empleados de la Rama Judicial salvo los de la Fiscalía General de la Nación para quienes se dictó el Decreto 900 de junio 2 de 1992” (fl. 6).

Aduce a renglón seguido que en el artículo 1° del decreto demandado, se fijó como remuneración mensual máxima para los magistrados de las altas corporaciones judiciales la suma de dos millones seiscientos setenta mil novecientos sesenta y dos pesos (\$2.670.962.00) moneda corriente, discriminados así: trescientos veintiséis mil doscientos treinta y dos pesos (\$326.232.00) moneda corriente, asignación básica, seiscientos setenta y nueve mil novecientos sesenta y ocho pesos (\$679.968.00): gastos de representación, quinientos cuarenta y tres mil setecientos veinte pesos (\$543.720.00): prima técnica y prima de servicios determinada en valor mensual (art. 15 Ley 4ª de 1992): un millón

doscientos veintiún mil cuarenta y dos pesos (\$1.221.042.00) y en el 2° artículo de dicho estatuto se fijó como remuneración mensual máxima para esos funcionarios dentro de un régimen optativo, la suma de dos millones seiscientos ochenta mil pesos (\$2.680.000.00) integrada por asignación básica mensual: seiscientos cuarenta y ocho mil pesos (\$648.000.00), gastos de representación: un millón ciento cincuenta y dos mil pesos (\$1.152.000.00), prima especial de servicios (art. 15 Ley 4ª de 1992): ochocientos ochenta mil pesos (\$880.000.00).

A su vez, el mismo decreto en el párrafo del artículo 11 determinó como remuneración mínima mensual para los magistrados auxiliares y abogados asistentes del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional y Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, así como para los magistrados de Tribunal, la suma de setecientos veinticuatro mil novecientos sesenta pesos (\$724.960.00), agregando que esta remuneración se aplicaría cuando la suma de la asignación básica y las primas mensuales sean inferiores a ese valor y en el artículo 4° estableció que el sueldo básico mensual para los cargos equivalentes al grado 21 en la Rama Judicial, era de trescientos noventa y ocho mil ochenta y nueve pesos (\$389.089.00), sin hacer ninguna distinción en relación con los magistrados auxiliares y abogados asistentes de esos cuerpos colegiados, ni con los magistrados del Tribunal.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

Se citan como tales “los artículos 25, 53, 58, 113, 150 y 189 en sus numerales 10 y 11 de la Constitución Política de Colombia en vigencia desde el mes de julio de 1991, al igual que los artículos 1° y 2° de la Ley 10 de 1987; 1° de la Ley 63 de 1988 y 1°, 2°, literales a) y II), 10 de la Ley 4ª de 1992 y 5° del Decreto - ley 2357 de 1987” (fl. 9).

Estima el accionante que se infringieron los artículos 25 y 58 de la Constitución Política, porque se privó a los magistrados auxiliares y a los abogados asistentes de las altas corporaciones judiciales y a los magistrados de Tribunal, del derecho de gozar de condiciones dignas y justas en el trabajo, consagradas en el precepto inicialmente mencionado y del derecho legítimo que habían adquirido en virtud de lo dispuesto en las Leyes 10ª de 1987 y 63 de 1988 de percibir, una remuneración equivalente al 80% de la que reciben los magistrados de esas altas corporaciones y el 53 *ejusdem* porque se dejaron de aplicar las disposiciones legales más favorables a los intereses de esos funcionarios, como son las leyes antes mencionadas, que por no haber sido tocadas por la Ley 4ª de 1992 siguen incólumes, y vigentes, pues no puede admitirse que en razón de la conformación de un nuevo Congreso las leyes emitidas por su antecesor quedaron derogadas, porque éstas sólo dejan de existir por su derogatoria expresa o por su contradicción con la nueva Carta Política.

Concluye el libelista acotando que el acto acusado se halla en contravía con el inciso 3° del artículo 113 de la Constitución que estipula la separación de funciones de los diferentes órganos del Estado, sin que pueda alegarse que la usurpación de las atribuidas al Congreso por parte del Gobierno Nacional al expedir el decreto acusado, sea una colaboración armónica en los términos de dicha norma, y que igualmente se quebranta el artículo 150 que asigna al Congreso la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos por medio de ley, y el artículo 189 numeral lo que estatuye la obligatoriedad para el Presidente de obedecer las leyes y velar por su estricto cumplimiento, pues el ejecutivo emitió un acto con alcance general en contradicción con las Leyes 10ª de 1987 y 63 de 1988, aún vigentes, como también lo está con los Decretos - leyes 2357 de 1987 y 2652 de 1991, también infringidos, que preceptúan que los abogados asistentes del Tribunal Disciplinario tendrán iguales derechos y remuneraciones que los establecidos para esos cargos en la Corte Suprema de Justicia y demás altas corporaciones judiciales, y que incorporaron a la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura a los empleados de la planta de personal del Tribunal Disciplinario en las mismas condiciones salariales y prestacionales que venían disfrutando, estatutos todos que conforme al artículo 2° literal b) de la Ley 04 de 1992, están vigentes, pues el legislador quiso que se respetaran los derechos legítimamente constituidos.

Por su parte, el ciudadano Luis Fernando Villegas Gutiérrez manifestó que coadyuvaba la demanda en el presente negocio, arguyendo que los derechos adquiridos por los funcionarios a que se contraen las normas cuya nulidad se impetra, referentes al monto de su remuneración, que de acuerdo con la Ley 10ª de 1987 y 63 de 1988 no debe ser inferior al 80% de la remuneración total devengada por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, no podían ser desconocidos como lo hizo el Decreto 903 de 1992, puesto que tales derechos no solo gozan de protección de estirpe constitucional, sino de protección conferida por la propia Ley Marco número 04 de 1992; así en el artículo 53 de la Carta se dispone que la ley no puede menoscabar los derechos de los trabajadores y en el artículo 2° de dicha ley, en el literal a) se señaló al gobierno como criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, el respeto a los derechos adquiridos por aquellos y que a éstos no se les podía desmejorar sus salarios y prestaciones sociales, como se hizo en el acto acusado, al señalar como remuneración de los magistrados de las altas corporaciones judiciales la suma de dos millones seiscientos setenta mil novecientos sesenta y dos pesos (\$2.670.962.00), y al mismo tiempo ordenar que dichas remuneraciones no se tendrán en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquier rama del poder público -inciso final artículos 1° y 2° Decreto 903 de 1992-, desconociendo lo preceptuado en las Leyes 10ª de 1987 y 63 de 1988.

Igualmente aduce que en el artículo 1° del Decreto 903 de 1992, con el objeto de cercenar los derechos laborales adquiridos por los magistrados de los tribunales judiciales, se establecieron en favor de los magistrados de las referidas altas corporaciones valores exorbitantes a las primas –técnicas y de servicios– para que el 80% se estableciera en relación con la asignación básica y gastos de representación novecientos ses mil doscientos pesos (\$906.200.00) quebrantándose el aforismo conforme al cual, lo accesorio (primas) sigue a lo principal (asignación básica); que por remuneración total debe entenderse todo lo que representa factores salariales, incluidas las primas; que ese es el espíritu de las Leyes 10ª de 1987 y 63 de 1988, cuya violación se hace más protuberante, cuando se observa que en el régimen prestacional optativo de los magistrados de las corporaciones, no se hizo tal diferenciación, “por lo que el salario mínimo mensual de los magistrados de tribunal debe ser equivalente a la asignación básica y gastos de representación de los mismos” (fl. 73), y que no es dable admitir que de acuerdo con la Ley 153 de 1887, la Ley 4ª de 1992, por regular íntegramente la materia, derogó el régimen especial previsto para los magistrados de Tribunal, magistrados auxiliares y abogados asistentes de las altas corporaciones judiciales, previsto en las Leyes 10ª de 1987 y 63 de 1988, puesto que allí se estableció que al fijar la remuneración de los servidores estatales se respetarían los derechos adquiridos por ellos, tanto en virtud del régimen general como del especial.

Al contestar la demanda los apoderados de la Nación - Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia (fls. 40 a 68), se opusieron a las pretensiones del actor, con el criterio de que conforme a las reglas de hermenéutica contenidas en la Ley 153 de 1887, según las cuales “la ley posterior prevalece sobre la anterior”; “en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas sean preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la posterior” y “se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería”, el régimen salarial, establecido en la Ley 10ª de 1987 ha quedado insubsistente, porque la Ley 4ª de 1992 regula en su integridad el aspecto salarial de los empleados estatales, pues no cabe duda al leer el texto del artículo 1° de dicha ley que la intención del legislador fue unificar el régimen salarial, para lo cual señaló los criterios y objetivos, con fundamento en los cuales el gobierno desarrollaría la política salarial.

Que el Decreto - ley 1016 de 1991, previó que la prima técnica no es factor salarial y estableció prohibición expresa de que sea tenida en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de la Rama Jurisdiccional, por lo que resulta obvio que el Gobierno Nacional en el Decreto 903 de 1992, no podía consagrar que dicha prima tuviera tal condición y que la prima especial de servicios creada por la Ley 4ª de 1992, en términos del artículo 15 *ibídem*, tampoco tiene carácter salarial (fls. 40 a 50 y 60 a 65). Afirmar que el Decreto 903 vulneró el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53, dice, es desconocer el contenido del Decreto 1016 y de la Ley 4ª de 1992; que si se aplica el régimen de la Ley 10ª de 1987 –tomando como referencia que se perciba el 80% de la remuneración que corresponda a un magistrado de las altas corporaciones–, teniendo en cuenta que su régimen salarial está previsto en el Decreto 903 de 1992, este estatuto debía aplicarse no sólo en el aspecto salarial sino en materia prestacional, “pues bajo este régimen salarial se modifican aspectos prestacionales como el de la cesantía, toda vez que, éstas se regirán por las normas del Decreto 3138 de 1968, es decir, que del régimen de cesantía retroactiva se convierten en anualizadas y congeladas (sic); de igual forma se pierde bajo este régimen salarial la prima de servicios y la prima de vacaciones” (fl. 50).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Quinta delegada en lo contencioso administrativo, tras precisar el alcance que esta jurisdicción ha dado al concepto de derechos adquiridos y la significación otorgada al término “remuneración”, concluye que en el Decreto 903 de 1992 se reconoce como remuneración mensual máxima de los magistrados de las altas corporaciones judiciales la asignación básica mensual, adicionada con los gastos de representación, las primas técnica y especial de servicios; opina que debe accederse a las súplicas de la demanda, toda vez que así se tome la remuneración fijada para los magistrados de las altas cortes judiciales en el artículo 1° del decreto acusado –régimen salarial ordinario–, o que se tenga en cuenta la señalada en el artículo 2° *ibídem*, o sea la suma de dos millones seiscientos setenta mil novecientos sesenta y dos pesos (\$2.670.962.00), o de dos millones seiscientos ochenta mil pesos (\$2.680.000.00) y se confronten con la asignada a los funcionarios a los que se refieren las normas impugnadas, a quienes se les dio una asignación básica de trescientos cincuenta y seis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$356.435.00) y una mínimo mensual de setecientos veinticuatro mil novecientos sesenta pesos (\$724.960.00), no puede seguirse cosa distinta a que el Decreto 903 no respetó lo consagrado sobre el particular en la Ley 10ª de 1987.

También adujo la colaboradora fiscal, que si bien no se demandó el inciso 5° del Decreto 903 que ordenó que las primas técnica y especial de servicios no tendrán carácter salarial y no se tendrán en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualesquiera rama del poder, la verdad es que “aún en el supuesto de excluir la prima técnica y la prima especial del concepto de remuneración que se debe tener en cuenta para el pago mensual de los citados funcionarios, se estaría contrariando la Ley 10ª de 1987, en el evento en que sus superiores se acogieran al régimen salarial optativo, previsto en el artículo 2° del Decreto 903, en el sentido de que el ochenta por ciento (80%) de \$1.800.000.00 (suma de asignación básica más gastos de representación), es aproximada mente la suma de \$1.440.000.00” (fl. 99).

Llegado el momento de decidir, a ello se procede, previas estas

CONSIDERACIONES

Las normas del Decreto 903 de 1992 cuya nulidad se impetra son:

a) El artículo 4° en cuanto dispone que “A partir del 1° de enero de 1992, la asignación básica mensual de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, del Ministerio Público y de la Justicia Penal Militar será la señalada para su grado”, estableciendo como tal para aquellos funcionarios que ostenten el grado 21, la suma de trescientos noventa y ocho mil ochenta y nueve pesos (\$398.089.00), grado que corresponde a los magistrados, auxiliares y abogados asistentes de las altas corporaciones judiciales y magistrados de Tribunal;

b) El artículo 11, en cuanto en el literal a) señala que las asignaciones básicas mensuales para los magistrados de Tribunal y sus fiscales grado 21 será de trescientos cincuenta y seis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$356.435.00), y

c) El párrafo del artículo 11, que dispone “Los Magistrados Auxiliares y Abogados Asistentes del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; los Magistrados del Tribunal y sus Fiscales Grado 21 y los jueces de Orden Público cuya remuneración corresponda a la señalada para el grado 21 tendrán una remuneración mínima mensual de setecientos veinticuatro mil novecientos sesenta pesos (\$724.960.00). Esta remuneración se aplicará cuando la suma de la asignación básica y las primas mensuales sean inferiores a dicho valor”.

Corresponde entonces determinar si estas disposiciones, como lo afirman los impugnantes, vulneran respecto de los funcionarios a que ellas se refieren, la especial protección que el Estado debe dar al trabajo al derecho de toda persona de gozar de condiciones dignas y justas en su ejercicio y los derechos adquiridos que, en su sentir, se derivan de lo preceptuado en las Leyes 10ª de 1987 y 63 de 1988 y el Decreto - ley 2357 de 1987.

El siguiente es el texto de los artículos 1° y 2° de la Ley 10ª de 1987:

“ARTÍCULO 1°. ‘En ningún caso la remuneración mínima mensual de los cargos de Magistrados Auxiliares creados por el artículo 72 de la Ley 2ª de 1984, será inferior al ochenta por ciento (80%) de la remuneración total que devenguen los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado.

PARÁGRAFO 1°. Esta remuneración se aplicará cuando la suma de la asignación básica y las primas mensuales resultare inferior al porcentaje señalado en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2°. No se entienden modificadas por esta ley la asignación básica mensual, ni los incrementos por primas mensuales de cualquier índole, que para tales cargos señalen las disposiciones respectivas.

ARTÍCULO 2°. Igual remuneración mínima mensual tendrán los cargos de Abogados Asistentes de las mencionadas Corporaciones”.

Los mismos artículos de la Ley 63 de 1988, son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 1°. La remuneración mínima mensual de los Magistrados de los Tribunales Superiores, Contencioso Administrativo, de Aduana y Fiscales no podrá ser inferior a la señalada en el artículo 1° de la Ley 10ª de 1987 para los Magistrados Auxiliares de la Corte Supremo de Justicia y del Consejo de Estado.

PARÁGRAFO 1°. Esta remuneración se aplicará cuando la suma de la asignación básica y las primas mensuales resultare inferior.

PARÁGRAFO 2°. No se entienden modificadas por esta Ley la asignación básica mensual, ni los incrementos por primas mensuales de cualquier índole, que para tales cargos señalen las disposiciones respectivas.

El artículo 5° del Decreto 2357 de 1987, señalado también como violado, preceptúa:

“Los Abogados Asistentes del Tribunal Disciplinario tendrán iguales derechos y remuneración que los establecidos para esos cargos en la Corte Suprema de Justicia...”.

Sintetizando, las normas transcritas prevén que la remuneración mínima mensual de los magistrados auxiliares de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, los magistrados de los Tribunales Superiores, Contencioso Administrativo y de Aduana y los Fiscales y abogados asistentes de las corporaciones primeramente mencionadas y del Tribunal Disciplinario, estos últimos incorporados a la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura por el Decreto 2552 de 1991 en las condiciones salariales que ostentaban, no puede ser inferior al 80% de la remuneración total que devenguen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

De conformidad con el artículo 1° del Decreto 903 de 1992, los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador y el Fiscal General de la Nación, y el Defensor del Pueblo, tendrán derecho a una remuneración mensual total máxima de dos millones seiscientos setenta mil novecientos sesenta y dos pesos (\$2.670.962.00), integrados así:

Asignación básica mensual \$326.232

Gastos de representación 579.968

Prima técnica 543.720

Prima especial de servicios

ARTÍCULO 15, Ley 4ª de 1992 determinada en valor mensual \$1.221.042

En la misma disposición se estatuye que la prima especial de servicios de que trata el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, y la prima técnica no tendrán carácter salarial ni se tendrán en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualesquiera de las ramas del poder, entidades u organismos del Estado.

En estas condiciones y sin analizar si se hallan o no vigentes las disposiciones de las Leyes 10ª de 1987, 63 de 1988, a las cuales se ha hecho referencia y el artículo 5° del Decreto - ley 2357 de 1987, se tiene que la prima técnica establecida para los Magistrados de las Altas Corporaciones y Consejeros de Estado mediante, el Decreto 1016 de 1991, no cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. Por su parte, en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, consagratoria de la prima especial de servicios para dichos funcionarios, se previó que ésta no tendría carácter salarial. Por manera, que el fundamento de la no inclusión de tales primas tiene su origen en dichas disposiciones y no propiamente en el decreto impugnado.

Ahora bien, deberá dilucidarse si las normas acusadas vulneran derechos adquiridos en virtud de las Leyes 10ª de 1987, 63 de 1988 y del Decreto 2357 de 1987, y los principios consagrados en los preceptos constitucionales invocados como violados en el libelo.

La Sala anota que según voces del numeral 19, literal e) del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, compete al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno a efecto de fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos, y que en ejercicio de esa atribución la citada Corporación profirió la Ley 4ª de 1992, en cuyo artículo 2º literal a) se determinó como criterio para expedir el referido régimen, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado, no pudiéndose en ningún caso, desmejorar salarios y prestaciones sociales.

La orden de respetar los derechos adquiridos de los servidores públicos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales está referida al respeto de los derechos consolidados a la no disminución del monto de los salarios que aquellos devengaban por concepto de remuneración de su trabajo; mas no implica imposibilidad de implantar nuevas formas o mecanismos de cálculo del monto de tales salarios, porque ello conduciría a la inmodificabilidad del sistema cercenándose así la facultad otorgada al Congreso y al Gobierno para fijar conforme a los parámetros señalados en la ley, la remuneración de los servidores estatales, toda vez que uno y otro se encontrarían atados a los procedimientos, fórmulas y métodos de determinación del monto salarial, previstos en normas anteriores, llegándose a aceptar que el Congreso en esta materia no puede reformar la legislación.

En cuanto a los derechos adquiridos que se alegan, la Sala en sentencia de julio 17 de 1995, de la que fue ponente la doctora Dolly Pedraza de Arenas analizando el Decreto 903 de 1992 dijo lo siguiente:

“...Respecto de los derechos adquiridos de los servidores públicos ha dicho la Sala que solamente pueden invocarse respecto de aquellos derechos laborales que el servidor ha consolidado durante su relación laboral, no sobre expectativas que dependan del mantenimiento de una legislación de derecho público, a cuya intangibilidad no se tiene ningún derecho.

La garantía de los derechos adquiridos protege aquellos derechos que se consideran han ingresado al patrimonio del titular, como podría predicarse del derecho a un salario causado, a una pensión cuando se ha adquirido el estatus según la ley, a unas vacaciones consolidadas, en fin, a todos los derechos que por el ejercicio del empleo hacen parte del patrimonio del servidor, es decir, que tal garantía tiene que ver con las situaciones jurídicas particulares consolidadas, no con la regulación de tipo general y abstracto.

La vinculación de un empleado público se produce por un acto condición que tiene por objeto colocar a una persona en una situación jurídica general, preexistente, de carácter objetivo y de creación unilateral, modificable en cualquier momento en que sea necesario al interés público. El señalamiento de las condiciones salariales y prestacionales de los servidores públicos, hacen parte de esa situación jurídica de carácter general de derecho público y es por ello eminentemente modificable.

Por consiguiente, no puede alegarse derecho adquirido a la legislación anterior en el sentido en que lo pretende el demandante, o sea, en el sentido de que la norma es inmodificable cuando rige situaciones particulares. Los derechos individuales adquiridos, se repite, sólo pueden determinarse en cada caso particular, cuando frente a un cambio de legislación, quien tenga un derecho causado invoque la ley vigente para cuando nació su derecho, pues el derecho no es a la intangibilidad de la ley, sino a los derechos laborales consolidados”.

Podía pues válidamente cambiarse el sistema de remuneración de algunos funcionarios, para desligarlo de la remuneración de los magistrados de las Cortes, sin violación de las disposiciones invocadas en la demanda. Además, como no se disminuyó sino que por el contrario esa remuneración aumentó, no se da la transgresión de la Ley 4ª de 1992.

Consiguientemente, no puede admitirse que las disposiciones acusadas transgreden la normatividad legal y constitucional invocada y por tanto procede negar las súplicas de la demanda.

De acuerdo con lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Niéganse las súplicas de la demanda incoada por Carlos Guillermo Castro Guevara a fin de obtener la nulidad del aparte del artículo 4° del Decreto 903 de 1992 en cuanto determina como única asignación básica mensual para los cargos con grado 21 correspondientes a Magistrados Auxiliares y Abogados Asistentes del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como de los magistrados de Tribunal, la suma de trescientos noventa y ocho mil ochenta y nueve pesos (\$398.089.00); del aparte del artículo 11 *ibidem* en cuanto determina que las asignaciones básicas mensuales para los magistrados de Tribunal y Fiscales grado 21 es de trescientos cincuenta y seis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$356.435.00) y del párrafo de ese mismo artículo que establece como remuneración mínima mensual de los funcionarios mencionados la suma de setecientos veinticuatro mil novecientos sesenta pesos (\$724.960.00).

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el día 7 de marzo de 1996.

Clara Forero de Castro, Álvaro Lecompte Luna, Carlos A. Orjuela Góngora, salva voto; Dolly Pedraza de Arenas, Guillermo López Guerra, Conjuez; Joaquín Barreto Ruiz, ausente.

Eneida Wadnibar Ramos, Secretaria.

NOTA DE RELATORIA: Reiteración jurisprudencial de la sentencia de julio 17 de 1995, Ponente: Doctora Dolly Pedraza de Arenas, sobre derechos adquiridos.

FUNCIONARIOS JUDICIALES - Régimen Salarial / ABOGADOS AUXILIARES - Régimen Salarial / REMUNERACION MINIMA / DERECHOS ADQUIRIDOS

{TC "FUNCIONARIOS JUDICIALES - Régimen Salarial / ABOGADOS AUXILIARES - Régimen Salarial / REMUNERACIÓN MÍNIMA / DERECHOS ADQUIRIDOS / (Salvamento de Voto)"}

La Ley 10ª de 1987, el Decreto - ley 2357 de 1987, la Ley 63 de 1988 y el Decreto Especial 2652 de 1991, establecieron un concepto de "remuneración mínima" para un grupo de funcionarios judiciales, que a mi juicio preservó el artículo 2° literal a) de la Ley 4ª de 1992, cuando dispuso que para señalar el régimen salarial y prestacional de esta clase de servidores el Gobierno Nacional debería tener en cuenta "los siguientes objetivos y criterios: a) El respeto a los Derechos Adquiridos de los Servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales". Esto es, que si estos derechos tenían el carácter de adquiridos, tenían que respetarse por encima de cualquier otra consideración; y si no lo tenían, lo cierto es que no se podían desmejorar. De suyo, entonces, el Gobierno Nacional no podía desmejorar la "remuneración mínima" que ya le había sido fijada a esta clase de funcionarios por las normas legales mencionadas, que en definitiva les aseguraban "el ochenta por ciento (80%) de la remuneración total que devenguen los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado".

SALVAMENTO DE VOTO

Santa Fe de Bogotá, D. C., ocho (8) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

Con todo comedimiento me permito sintetizar las razones que me llevaron a separarme de la decisión adoptada con el voto favorable de los

restantes integrantes de la Sala, así:

1. Es discutible que en tratándose de derechos laborales de los empleados públicos no pueda hablarse de “derechos adquiridos”; por el contrario, las tendencias modernas del Derecho Administrativo apuntan hacia la identificación de algunos derechos de los trabajadores del sector privado para los del sector público.

2. Pero, aún aceptando en gracia de discusión que fuera difícil de aceptar la existencia de derechos adquiridos en materia laboral para los empleados públicos, lo cierto es que la Ley 10ª de 1987, el Decreto - ley 2357 de 1987, la Ley 63 de 1988 y el Decreto Especial 2652 de 1991, establecieron un concepto de “remuneración mínima” para un grupo de funcionarios judiciales, que a mi juicio preservó el artículo 2º, literal a) de la Ley 4ª de 1992, cuando dispuso que para señalar el régimen salarial y prestacional de esta clase de servidores el Gobierno Nacional debería tener en cuenta “los siguientes objetivos y criterios: a) El respeto a los Derechos Adquiridos de los Servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales...”. Esto es, que si esos derechos tenían el carácter de adquiridos, tenían que respetarse por encima de cualquier otra consideración; y si no lo tenían, lo cierto es que no se podían desmejorar. De suyo, entonces, el Gobierno Nacional no podía desmejorar la “remuneración mínima” que ya le había sido fijada a esta clase de funcionarios por las normas legales mencionadas, que en definitiva les aseguraban “el ochenta por ciento (80%) de la remuneración total que devenguen los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado”.

3. Coincido con el concepto del Ministerio Público, en cuanto al hecho de que hubiera sido conveniente que la demanda cobijara también el artículo 1º, inciso 5º, del Decreto 903 de 1992; sin embargo, a mi juicio, esa circunstancia no desvirtúa los argumentos que debieron llevar a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, aunque sí hubieran podido reforzarlos.

Por estas razones, pues, considero que el acto acusado incurrió en la violación de normas superiores que se le endilga en la demanda, y por lo mismo, ha debido anularse.

Con toda atención,

Carlos Arturo Orjuela Góngora.

{TC “”}

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:03:28