Función Pública

Sentencia 279 de 1996 Corte Constitucional

SENTENCIA C-279/96

SALARIO/PRIMA TECNICA-Naturaleza

El legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen, o no salario; así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. El considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.

DERECHO A LA IGUALDAD/PRIMA TECNICA-Factores de justificación/PRIMA TECNICA PARA MAGISTRADOS

No se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República. Ciertamente, las calidades que se exigen a las personas en cuyo favor se crearon las primas a las que se refieren las demandas, y sus resposabilidades, (sic) son factores que justifican, de suyo, la creación de tales primas para estos funcionarios; y las mismas razones por las cuales se justifica la creación de primas que no son comunes a toda la administración pública, justifican también que no produzcan los mismos efectos económicos que otras remuneraciones que se conceden a un número mayor de servidores públicos.

LEY MARCO-Alcance

La Corte Constitucional ha sido de opinión que el Congreso, aún al expedir las leyes marco puede regular en tanto detalle como desee los temas sometidos a su decisión.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

La ley 60 de 1990, no presenta violación del principio de unidad de materia legislativa por las siguientes razones: El aparte acusado guarda estrecha relación temática y sistemática con el objeto principal de la ley, que es el de autorizar la modificación de algunos aspectos del régimen remunerativo y prestacional de los servidores públicos. En efecto, la norma acusada contempla la modificación de una parte integrante del régimen remunerativo, la prima técnica. No importa que el desarrollo que se dio al régimen de la prima técnica hubiese sido diferente al de otros temas, aludidos en el título de la norma, con los cuales guardaba indudable conexión material. La ley contempla diferentes autorizaciones y facultades para el gobierno, y todas ellas se refieren a la misma materia: aspectos remunerativos y prestacionales de los servidores públicos.

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad contra el decreto 1016 de 1991; apartes del inciso segundo del artículo 1 del decreto 1016 de 1991, de los artículos 2, numeral 3, de la ley 60 de 1990 y 15 de la ley 4 de 1992; y apartes del artículo 14 de la ley 4 de 1992.

Exp. D-002, acumulados D-204 y D-817

Conjuez Ponente:

Dr. HUGO PALACIOS MEJIA.

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá D.C. según consta en el acta del veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I.- ANTECEDENTES

El día 19 de junio de 1991, el ciudadano MANUEL ORLANDO HERNANDEZ PEREIRA, en uso de las facultades que otorgaban los artículos 45 y 214 de la Constitución Política vigente hasta julio de 1991, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de los artículos del decreto ley 1016 de 1991.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 transitorio de la actual Constitución Política, mediante auto del día 10 de julio de 1991 la Corte Suprema de Justicia ordenó el envío del expediente a la Corte Constitucional, en donde se le tramitó con el número D-002. Todos los Magistrados de la Corte Constitucional se declararon impedidos, por lo que se procedió a elegir conjueces.

El día 8 de septiembre de 1992, la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, en ejercicio de la acción a la que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional demanda de inconstitucionalidad contra:

i.- La frase "Y sin que constituya factor salarial", del numeral 3 del artículo segundo de la Ley 60 de 1990.

ii.- La frase "En ningún caso la prima técnica constituirá factor salarial", inciso 2 del artículo 1 del decreto 1016 de 1991.

iii.- La frase "sin carácter salarial" del artículo 15 de la ley 4a. de 1992.

Por auto del 8 de octubre de 1992 la Sala Plena de la Corte Constitucional ordenó la acumulación de la demanda, a la que se acaba de hacer referencia, y que se tramitaba con el número D-204, al expediente D-002.

El 4 de noviembre de 1994, la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, presentó ante la Corte Constitucional demanda de inconstitucionalidad contra una parte del artículo 14 de la ley 4 de 1992. En su demanda a la que se asignó el número de expediente D-817 la actora solicitó la acumulación de la misma al expediente D-002. Luego de que todos los Magistrados se declararon impedidos, se procedió a conformar una sala de conjueces, la cual remitió el proceso a la que conocía de lo que aparece en el expediente D-002.

Mediante auto del 25 de agosto de 1995, la sala de conjueces que conocía del expediente D-002 resolvió acumular el proceso D-817, con los expediente D-002 y D-204.

II. TEXTOS ACUSADOS

1.- Expediente D-002

El texto de la norma acusada por el ciudadano MANUEL ORLANDO HERNANDEZ PEREIRA, es el siguiente:

Decreto 1016 de 1991

(Abril 7).

Por el cual se establece la prima técnica para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y los Magistrados del Tribunal Disciplinario.

El Presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2 de la ley 60 de 1990, decreta

ARTÍCULO 1. *Cuantía.*- Establécese una prima técnica a favor de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado y de los Magistrados del Tribunal Disciplinario, equivalente al sesenta por ciento (60%) del sueldo básico y de los gastos de representación asignados a dichos funcionarios, en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de las funciones propias de esos empleos.

En ningún caso la prima técnica constituirá factor salarial, ni estará incluida en la base de liquidación del aporte a la Caja Nacional de Previsión.

ARTÍCULO 2. *Campo de aplicación.* Tienen derecho a la prima técnica los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, que hayan sido elegidos en propiedad y que por reunir las calidades y requisitos exigidos para el desempeño del cargo, han obtenido la confirmación de su designación. En consecuencia no se requerirá para este efecto el cumplimiento del procedimiento indicado en el parágrafo del artículo 1 del decreto 37 de 1989, ni se sujetará a los límites previstos en el artículo 3 del mismo decreto.

La prima técnica a que se refiere este decreto, no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público.

ARTÍCULO 3. *Temporalidad.* La prima técnica se concederá a los funcionarios jurisdiccionales de que trata el artículo 1 del presente decreto durante el tiempo en que permanezcan en el desempeño de sus cargos.

En ningún caso habrá lugar al pago de la prima técnica durante las licencias no remuneradas.

ARTÍCULO 4. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá. D.E. a 17 de abril de 1991.

2.- Expediente D-204

Los apartes demandados por la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, son los que a continuación aparecen subrayados, dentro de las

normas que configuran su contexto:

2.1.- De la ley 60 de 1990:

(28 de diciembre)

Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación, y tomar otras medidas en relación con los empleos del sector público del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta

ARTÍCULO 2.- De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para adoptar las siguientes medidas en relación con los empleos de las distintas ramas y organismos del poder público.

(.....)

3°. Modificar el régimen de la prima técnica, para que además de los criterios existentes en la legislación actual, se permita su pago ligado a la evaluación del desempeño y sin que constituya factor salarial. Para tal efecto, se determinará el campo y la temporalidad de su aplicación, y el procedimiento, requisitos y criterios para su asignación.

2.2.- Del decreto ley 1016 de 1991

DECRETO 1016 DE 1991

(Abril 7)

ARTÍCULO 1. *Cuantía.-* (...)

En ningún caso la prima técnica constituirá factor salarial, ni estará incluida en la base de liquidación del aporte de la Caja Nacional de Previsión.

2.3. De la ley 4 de 1992

LEY 4 DE 1992

(Mayo 18)

Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numerales 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

ARTÍCULO 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los superen. El gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, Los Generales y Almirantes de la fuerza pública.

3.- Del expediente D-817

El aparte demandado por la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, es el subrayado, dentro del contexto que se transcribe en seguida:

LEY 4 DE 1992

(Mayo 18)

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

(....)

ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario 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 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.

III.- NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VIOLADAS

A juicio de los actores, las normas constitucionales violadas por los textos objeto de acusación, son los artículos 2, 20, 118 numeral 8 y 142 de la Constitución Política de 1886; y los artículos 25, 35, 53, 58, 93, 150 numeral 19, 158 y 169 de la actual Constitución Política.

IV.- LAS DEMANDAS

1.- El expediente D-002

El ciudadano MANUEL ORLANDO HERNANDEZ PEREIRA, considera que el decreto 1016 de 1991, es violatorio de la Constitución Nacional, porque con él se desbordaron las facultades extraordinarias consagradas en el numeral 3 del artículo 2 de la ley 60 de 1990.

El demandante considera que la ley 60 de 1990 era precisa en las facultades que otorgaba y que el Presidente de la República no podía, en el ejercicio de éstas:

i.- Inventarse un nuevo sistema de prima técnica, que implica un aumento colectivo del sueldo, "como si todos los favorecidos disfrutaran de idénticos atributos subjetivos para merecerlo en la misma cantidad".

ii.- Irrespetar los criterios existentes en la legislación, y particularmente los procedimientos y los límites previstos en los artículos 1 y 3 del decreto 37 de 1989.

iii.- Omitir criterios relativos a la "evaluación de desempeño en el cargo y sustituirlos por otros basados en las calidades excepcionales exigidas a ciertas personas para ocupar altos cargos en la rama judicial. El demandante advierte que el nuevo régimen no permite dar a la prima técnica el carácter intuito personae que debía tener.

Finalmente el demandante señala que se violó el artículo 142 de la anterior Constitución Política, toda vez que al aumentar el sueldo a todos los Magistrados, no se extendió dicho beneficio a los funcionarios del Ministerio Público que actúan ante los magistrados y jueces.

2.- El expediente D-204

La ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA considera que las frases subrayadas del numeral 3 del artículo segundo de la ley 60 de 1990, del inciso 2 del artículo 1 del decreto 1016 de 1991, y del artículo 15 de la ley 4 de 1992 son violatorios de los artículos 25, 53, 58, literal e) del numeral 19 del artículo 150 y artículo 169 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

i.- Diversas disposiciones del decreto 2127 de 1945, de las leyes 64 y 65 de 1946, del decreto 1160 de 1947, de la ley 5 de 1969, y del Código Sustantivo del Trabajo, han considerado como salario la remuneración ordinaria, lo cual implica que debe tenerse en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales.

ii.- Las normas acusadas, al considerar que las primas técnica y especial no tienen carácter salarial, violan el derecho de los trabajadores a que

su remuneración se tenga en cuenta de manera íntegra para la liquidación de las prestaciones sociales.

iii.- Esto implica, según la demandante, la violación del artículo 25 de la Constitución, al no protegerse de manera especial el derecho al trabajo, y del artículo 53 por menoscabar el derecho de los trabajadores.

La accionante afirma que esto tergiversa el régimen salarial ordinario, y expone en cifras de 1992 las diferencias de pago por conceptos de salario y por prima técnica, para concluir que esto desconoce el derecho del trabajador de que su remuneración habitual constituya la base para la liquidación de sus prestaciones".

La accionante considera, igualmente, que la exclusión, como factor salarial, de los pagos correspondientes a la prima técnica y especial, implica una violación al principio de igualdad de los trabajadores, "en este caso, la que debe existir entre los miembros del Congreso y los Magistrados de las altas corporaciones judiciales" (proveniente del decreto 462 de 1984), y en términos numéricos señala las diferencias salariales existentes entre unos y otros, para demostrar las condiciones de inferioridad en que los magistrados de las altas corporaciones judiciales se encuentran.

Cita a continuación, un aparte del decreto 462 de 1984, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias de la ley 52 de 1983, que se refiere a la igualdad que debe existir en materia de sueldos y gastos de representación entre los miembros del Congreso y los magistrados de las altas corporaciones judiciales.

La accionante considera que al reducir los ingresos que deben percibir los magistrados de las altas corporaciones judiciales por concepto de prestaciones sociales se viola el artículo 53 constitucional, que consagra el principio de igualdad en materia laboral. Afirma, así mismo, que la negativa a considerar como factor salarial las primas técnica y especial, lesiona el derecho a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles (artículo 58 constitucional).

Finalmente, la accionante considera que la ley 60 de 1990 es una ley marco que debía contener disposiciones generales sobre las asignaciones del sector público, y que al regular específicamente el tema de la prima técnica, violó el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Dice la actora, aunque no lo explica, que la ley 60 de 1990 desconoce también los artículos 158 y 169 del mismo estatuto.

3.- Expediente D-817

En esta oportunidad los argumentos de la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del aparte subrayado del artículo 14 de la ley 4 de 1992, se pueden sintetizar así:

i.- Considera que desde la ley 6 de 1945 y su decreto reglamentario 2127 de 1945, se ha considerado como salario la retribución ordinaria del servicio, y que igual tratamiento se ha repetido en otras normas, tales como las leyes 64 y 65 de 1946, 5 de 1969 y el decreto 1160 de 1947.

Todo lo que constituye factor de salario debe tenerse en cuenta para liquidar las prestaciones sociales.

ii.- Luego de transcribir los artículos 6 y 13 del decreto 1160 de 1947 referentes a la liquidación del auxilio de cesantía y a la aplicación del decreto, la actora solicita la declaratoria de inexequibilidad del aparte acusado.

iii.- El numeral 19 del artículo 150 de la Constitución no contempla contraprestación distinta del salario y de las prestaciones: y se viola el derecho de los trabajadores cuando una remuneración habitual que reciben no se contabiliza al liquidar sus prestaciones. Se desconocen así, también los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

iv.- Se desconocen igualmente el artículo 93 de la Constitución, y la ley 54 de 1962, que aprobó varios convenios internacionales del trabajo, en los que se define "salario" como toda la retribución que se recibe por el trabajo. Los convenios relacionan el concepto de "prestaciones" con la atención de contingencias.

v.- Afirma, finalmente, que la norma no se limita a fijar criterios para el régimen salarial y prestaciones, como anuncia el título de la ley, sino que crea una tercera clase de contraprestación por los servicios, con lo cual se violan los artículos 158 y 169 de la Constitución.

V.- LAS COADYUVANCIAS Y OPOSICIONES

1.- Expediente D-002 y D-204

1.1.- Mediante escrito presentado el 18 de diciembre de 1992, el abogado RAUL ALEJANDRO CRIALES MARTINEZ, en representación del Despacho del Ministerio de Justicia, presentó escrito de oposición a las demandas de los ciudadanos HERNANDEZ PEREIRA y GARCES LLOREDA, y a favor de la Constitucionalidad del decreto 1015 de 1991, y de los artículos 2, numeral 3 (parcial) de la ley 60 de 1990 y 15 (parcial) de la ley 4 de 1992.

El doctor CRIALES MARTINEZ expone que la garantía constitucional de los derechos adquiridos es admisible apenas cuando éstos nacen a la luz de las leyes civiles, y que las situaciones consolidadas conforme a otros estatutos, solo están amparadas por la "doctrina de la irretroactividad consagrada en varias artículos de la ley 153 de 1887.

Advierte luego, que el concepto de derecho adquirido en materia de derecho público, se ve desvirtuado por la especial prevalencia que sobre el interés particular tiene el interés general.

Afirma que "todas las normas que regulaban el régimen salarial de los empleados públicos y se encuentren en contraposición con las nuevas normas se encuentran derogadas".

Finalmente se refiere al principio de favorabilidad contemplado en el artículo 53 constitucional, para advertir, que solo opera cuando hay varias normas que contienen regímenes opuestos, caso en el cual la norma más favorable debe aplicarse en su integridad; no opera el principio, sin embargo, cuando se pretende la aplicación preferente de una parte de una norma sobre otra parte de otra, pero sin cuestionar la aplicabilidad de la norma que contiene esta última.

1.2.- El doctor ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó escrito de oposición a las demandas de los ciudadanos HERNANDEZ PEREIRA y GARCES LLOREDA, a favor de la constitucionalidad del decreto 1016 de 1992, y de los artículos 2, numeral 3 (parcial) de la Ley 60 de 1990 y 15 (parcial) de la ley 4 de 1992.

El doctor NUÑEZ TRUJILLO se refiere a los planteamientos de ambas demandas en forma separada, de la siguiente manera:

En relación con la demanda presentada por el ciudadano HERNANDEZ PEREIRA, advierte que el control material sobre las disposiciones acusadas debe hacerse a la luz de la actual Constitución Política. Añade que aunque la prima técnica hace referencia a una especialización en la persona que la recibe, nada en la Constitución impide que se extienda a un sector de personas especializadas. Finalmente afirma que el decreto determinó el procedimiento para la aplicación de la prima técnica que implícitamente está ligado a la evaluación del desempeño del candidato y concluye diciendo que la norma se "ciñó a los términos establecidos en la ley habilitante".

Respecto de la demanda de la Dra. GARCES LLOREDA, señala que las normas constitucionales no amparan meras expectativas, ni la inmodificabilidad del régimen legal en sí mismo. Añade que la ley 60 no es una ley marco, que involucra materias que se refieren al régimen

laboral ordinario, de cuyo título mismo se deduce la conexidad material entre la parte demandada y el resto del articulado. Concluye con la afirmación de que las funciones y las condiciones de prestación del servicio de los diferentes cargos a los que alude la actora son disímiles, y que, por lo tanto, pese a lo que hubiere podido disponer el legislador en épocas anteriores, no se opone al principio de igualdad el que, ahora, el legisladores los remunere en forma distinta.

1.3.- La doctora MARCELA ROMERO DE SILVA en nombre propio y en representación de Eustorgio Mariano Aguado Montaño, Hugo Hernán Aragón Torres, Socorro Cadavid de Giraldo, Alvaro Cataño Patiño, José Daniel Ceballos Aguirre, Francisca Cestagally Escobar, Malely Chaves Mejia, Patricia Duque Sánchez, Luis Mario Fajardo Dorado, Ana Hilda Gudziol Vidal, Herney Hoyos Garces, María Nery López Alzate, Amanda Lorza Velez, Elsa Lidie Llanos H. Alvaro Mazo Bedoya, Gerardo Ivan Morales O., Rosa Carmen Mosquera Rivera, Carlos Humberto Murgueitio G., Alonso Penilla Prado, Rafael Augusto Peréz Gonzalez, Julio Cesar Piedrahita Sandoval, Elena Pinzón de Almairo, Juan Bautista Quintero Mesa, Carlos Roberto Ramirez Montoya, Elvia Rodríguez de Tessone, Miguel Angel Torres Calero, Nubia Trujillo Trujillo, María Laurencia Muñoz, Carlos Mauricio Valencia Lopez, Fabian Vallejo Cabrera, María Cristina Varón O., Bertha Lucia Gonzalez Zuñiga, Emilce Gutiérrez R., Berta Lucia Luna, Gloria Sánchez G., Luz Helena Sierra Valencia, Ramiro Saavedra Becerra, Fernando Guzmán García, Alvaro León Gómez Valderrama y Oscar Londoño Pineda, presentó dos escritos de coadyuvancia a las demandas de la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, y en contra de la constitucionalidad del decreto 1016 de 1991, y de los artículos 2, numeral 3 (parcial) de la ley 60 de 1990 y 15 (parcial) de la ley 4 de 1992.

La Dra. ROMERO DE SILVA en ambos escritos empleó argumentos similares, y los respaldó con citas jurisprudenciales y doctrinales, que podrían resumirse de la siguiente manera:

1.- "El concepto de salario y de prestación-implícito en la Constitución tenía que ser el desarrollado en la legislación laboral desde 1946 y no podía ser modificado en perjuicio de los derechos de los servidores públicos...." Ese concepto, en la ley, alude a toda la remuneración del trabajo.

ii.- La negativa a darle a la prima técnica la naturaleza de factor salarial contraviene los Convenios ratificados por Colombia mediante la ley 54 de 1962.

iii.- Finalmente advierte que la ley 4 de 1992 al referirse de forma específica al régimen de la prima especial, violó el artículo 169 constitucional, puesto que la creación de una tercera clase de contraprestación no estaba anunciada en el título de la ley, que aludía solo a salarios y prestaciones.

2.- Expediente D-817

2.1.- Mediante escrito presentado el 20 de abril de 1995, la abogada MARCELA ROMERO DE SILVA, en nombre propio y en representación de Bertha Lucia Gonzaléz Zuñiga, Emilce Gutiérrez Rodríguez, Bertha Lucia Luna, Gloria Sánchez Gutiérrez, Luz Helena Sierra Valencia, Ramiro Saavedra Becerra, Fernando Guzmán García, Alvaro León Gómez Valderrama, y Oscar Londoño Pineda, interpuso escrito de coadyuvancia a la demanda presentada por la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA. En esta oportunidad la Dra. ROMERO DE SILVA se rectificó en sus argumentos, afirmando que el suprimir ".... al carácter salarial de las primas técnica y de servicios de los funcionarios de la Rama Judicial y de otros servidores públicos se contradice toda la legislación existente en el país a partir de la ley 6a. de 1945...".

Luego de citar numerosas sentencias y doctrinas, la coadyuvante concluye que "... si la misma Constitución estableció como atribución del Congreso la de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios con fundamento en los cuales el Gobierno debe fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública, el mismo Congreso no podía como lo hizo en las normas acusadas crear una nueva categoría de contraprestación al trabajo de los servidores públicos, diferente al salario y a las prestaciones. El concepto de salario y de prestaciones implícito en la Constitución tenía que ser el desarrollado por la legislación laboral...."

2.2. Mediante escrito sustentado ante la Corte el 29 de agosto de 1995, la Dra. ANA LUCIA RUIZ GONZALEZ, apoderada del departamento Administrativo de la Función Pública, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Luego de exponer su criterio acerca de la administración en la sociedad moderna y de sintetizar los cargos de la damanda, (sic) afirma:

"(La norma acusada) no está violando el Derecho Fundamental del Trabajo, por el contrario lo está fomentando y lo está estimulando pues les está otorgando un beneficio (prima) económico del 30 hasta el 60 para elevar la calidad de vida....y añade:

"La ley demandada en ningún momento atenta, o lesiona el principio de igualdad ante la ley, porque el trato legal a las personas debe ir de acuerdo a sus condiciones y circunstancias, por ejemplo existen dos regímenes salariales para estos empleados uno antes del 93 y el posterior a éste, pero que el nuevo en ningún momento vulnera las prestaciones adquiridas ni obliga a los empleados antiguos a que debe acogerse (sic) al nuevo régimen salarial".

Más adelante agrega:

"El derecho adquirido, el creado al amparo de una legislación, choca con el nuevo derecho cuando éste introduce una disposición legal y posterior que suprime o modifica la precedente situación jurídica, un régimen legal no puede constituir, por sí mismo, Derechos Adquiridos, pues éstos se predican es de las personas naturales o jurídicas que, por la ocurrencia de ciertos hechos o condiciones, acceden conforme a la ley, a ciertas prerrogativas, y sólo cuando se ha cumplido a cabalidad con dichos requisitos, hechos o condiciones pueden alegarse Derechos Adquiridos."

La opositora afirma que la actora no menciona ni prueba el convenio internacional violado; y afirma que la norma acusada no desconoce los artículos 158 y 169 constitucionales.

Finalmente concluye la Dra. RUIZ GONZALEZ que,

"Debemos acotar que no por el hecho de que la norma demandada haya ordenado que esta prima no constituya carácter salarial no es porque no lo sea en sí....".

Sino porque razones de índole presupuestal no permitían darle este carácter, concluye recordando que se trata de un beneficio nuevo para mejorar la calidad de ciertos empleados.

2.3.-El Dr. CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO, en nombre propio y en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó el 29 de agosto de 1995, escrito de oposición a la demanda D-817.

En primer término, el Dr. LOPEZ afirma que la norma en cuestión (art. 14 de la Ley 4 de 1992) crea un régimen especial de asignaciones de los servidores públicos, como expresión de la voluntad del constituyente de regular el fenómeno por medio de leyes marco; recuerda que bajo la anterior Constitución el régimen especial de las asignaciones de los servidores públicos, no era un tema que debiese ser regulado por una ley especial. Posteriormente, en relación a la prima prevista en la ley 4a. de 1992 el opositor afirma:

"El establecimiento de un nuevo derecho para los servidores públicos, cuál es la prima sin carácter salarial, objeto de este proceso es esencial a la cláusula general de competencia legislativa del Congreso Nacional, de acuerdo con la protección especial que merece el trabajo, derivada de los artículos 25 y 53 de la Constitución Nacional".

Dice el opositor que se perjudica a los trabajadores cuando se afirma que el legislador carece de competencia para establecer un derecho nuevo en materia salarial y prestacional; y que no se pueden asimilar los conceptos de régimen salarial y de salario. La interpretación exegética del

actor conduciría a proscribir el establecimiento de derechos no salariales, lo cual cerraría una posibilidad de beneficiar a los trabajadores.

A continuación, el opositor recuerda el fallo c-408 de 1994, mediante el cual la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 193 de la ley 100 de 1993, en el cual se establece que el Gobierno podrá establecer un régimen de estímulos salariales y no salariales, los cuales en ningún caso constituirán salario". A juicio del opositor, los argumentos que sirvieron de base para declarar ajustado a la Carta este artículo deben servir también para arribar la idéntica conclusión respecto del artículo 14 de la ley 4a de 1992. La creación de un nuevo derecho para los trabajadores no puede ser interpretado, dijo la Corte, como una violación del derecho de los mismos.

Respecto del cargo relativo a la vulneración de los derechos adquiridos de los trabajadores, el Dr. LOPEZ señala:

"... No se puede entonces violar ningún derecho adquirido de los trabajadores, pues, como se menciona, antes de la entrada en vigencia de la ley 4 de 1992, la prima sin carácter salarial para los servidores públicos no existía, pues, como ya se dijo, antes de tal expedición, como la prima no existía jurídicamente, no podía tampoco lógicamente tener carácter salarial, tal como lo presupone el cargo formulado en la demanda".

Concluye afirmando que la disposición acusada se enmarca dentro de la temática a la que se refiere el artículo 150-19, literal e) de manera integral. Y que la opción que escogió el legislador debe respetarse porque es una de las maneras de reservar recursos presupuestales para el gasto público social, que tiene preferencia sobre el de funcionamiento.

2.4.- El 28 de agosto de 1995, el Dr. ANTONIO SUAREZ NIÑO, en su calidad de Presidente y Representante legal de la Asociación Nacional de Empleados y Funcionarios de la Rama Judicial, presentó en tiempo escrito de coadyuvancia a la demanda D-817.

La coadyuvancia del Dr. SUAREZ resulta inadmisible, por cuanto dijo obrar en nombre y representación de una persona jurídica de derecho privado y la posibilidad de coadyuvar para impugnar las normas legales en estos procesos está reservada a los ciudadanos (Art. 242 # 1, de la Constitución).

En opinión del Dr. SUAREZ la norma demandada contraría ostensiblemente los artículos 25; 53; 58; 150, numeral 19; 158; literal f; y 169 de la Constitución Política, por cuanto según el Código Sustantivo del Trabajo, por salario debe entenderse no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentaje sobre ventas y comisiones.

Considera el coadyuvante que se viola el derecho a la igualdad con la citada disposición porque:

"... el artículo 28, inciso primero del decreto 47 de 1995, dispuso, que para los Magistrados de las Altas Cortes - Consejo Superior de La Judicatura, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado - se reconocerán las pensiones teniendo en cuenta los mismos factores salariales y cuantías de los miembros del Congreso Nacional. Tal disposición dejó por fuera a los demás funcionarios de la Rama Judicial, con lo cual existe una preocupante diferenciación, ya que a éstos, no se les tendrá en cuenta para efectos de su pensión el 30% de la llamada prima especial en su liquidación.

VI. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio, Público, representado por el H. Procurador A-Hoc, doctor JAIME BERNAL CUELLAR presentó su concepto mediante escrito del 12 de junio de 1995, adicionado el 12 de febrero de 1996.

1.- En su primer escrito, relativo únicamente a los expedientes D-002 y D-204 el Procurador AD-Hoc, luego de exponer las razones de las

demandas, analizó de manera independiente cada una, y tal como se expondrá en seguida, los cargos de inconstitucionalidad presentados contra cada norma.

Inicialmente el Ministerio Público considera pertinente definir la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas contra las normas acusadas.

En relación con el decreto 1016 de 1991, el Ministerio Público afirmó que se estaba en presencia de la figura de "Legislación delegada", para referirse a las especiales facultades que consagraba el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, mecanismo legislativo que fue recogido en el numeral 10 del artículo 150 de la actual Carta Política.

El Ministerio Público, ante la derogatoria de la Constitución de 1886, considera que las normas demandadas deben estudiarse a la Luz de dicho estatuto constitucional, pero solamente en la parte relativa al procedimiento empleado para su expedición, y que la decisión de fondo, sobre los asuntos sustanciales y materiales pertinentes, debía hacerse con fundamento en la actual Constitución Política.

El Ministerio Público señala que el Presidente de la República, al expedir el decreto 1016 del 17 de abril de 1991 obró dentro del término de seis meses que le confirió el artículo 2 de la ley 60 del 28 de diciembre de 1990.

En relación con la competencia de la Corte Constitucional, el Ministerio Publico encuenta (sic) que ella es competente para decidir hoy sobre todas las normas demandadas.

Considera el Ministerio Público que la principal razón por la que ha sido demandado el decreto 1016 de 1991, es por la presunta violación del principio de la igualdad, (artículo 13 de la Carta Política); pero que el mismo Convenio 111 internacional del trabajo, en el artículo 2, aprobado por la ley 22 de 1967, advierte que no hay discriminación cuando se toman en cuenta las calificaciones exigidas para hacer distinciones, exclusiones o preferencias.

Finalmente el Ministerio Público opina que:

"Se observa entonces, que está autorizada la discriminación en materia laboral cuando ella atiende a diferencias objetivas y razonables. El tratamiento distinto al que se ven sometidas determinadas personas Por razón de sus calidades académicas, excepcionales aptitudes intelectuales y experiencia, no puede considerarse atentado contra la igualdad garantizada por el artículo 13 de la Constitución Política, pues con él se pretende convertir en realidad el concepto de igualdad material que, como se ha dicho, prima sobre la simple igualdad formal.

A continuación el Ministerio Público defendió la constitucionalidad de cada una de las normas acusadas, exponiendo los siguientes argumentos:

a) En relación con el decreto 1016 de 1991

El Ministerio Público estima que el primer cargo, relacionado con el exceso en ejercicio de las facultades contempladas en el numeral 3, del artículo 2 de la ley 60 de 1990,

"carece de fundamento jurídico, pues el legislador extraordinario, cumpliendo en la delegación conferida, estableció una Prima Técnica en favor de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y los Magistrados del Tribunal Disciplinario, lo cual de ninguna manera significa incremento salarial, toda vez que, según lo preceptuado en el inciso 2, artículo 1, del Decreto cuya inexequibilidad se solicita, dicha Prima Técnica no constituirá factor salarial, ni estará incluida en la base de liquidación del aporte a la Caja Nacional de Previsión Social.".

El Ministerio Público considera que la prima técnica como medio de remuneración, tiene una finalidad especial, cuál es la de atraer a determinadas personas en consideración a sus especiales calidades, para que asuman servicios en la función pública, o para evitar que otras vinculadas a ésta, se retiren por razones económicas.

Cita igualmente el Ministerio Público el concepto de prima técnica que contempla el artículo 1 del decreto 1661 de 1991, para advertir luego, que el legislador actuó dentro de los límites de su facultad extraordinaria, y que no se desconocieron los criterios que existían en la legislación vigente al momento de expedirse la norma acusada.

El Ministerio Público observa que la norma acusada no reconoce un privilegio en forma generalizada o indiscriminada, pues los beneficiarios de la prima están plenamente determinados (Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado, Magistrados del Tribunal Disciplinario), y por lo mismo, tampoco puede afirmarse que se trate de una remuneración generalizada.

En relación con la naturaleza intuitu personae que afirma el demandante debe tener la prima técnica, el Ministerio Público afirma que la finalidad de la norma acusada es la de atraer a personas especialmente calificadas para acceder a cargos que exigen conocimientos especializados. Agrega el Ministerio Público que las especiales condiciones exigidas para acceder a los cargos que contempla el decreto 1016 de 1991, solo pueden ser cumplidas, según la Constitución, por determinados ciudadanos, agregando que se desconoce en la demanda, que la finalidad de la prima técnica es la de atraer y mantener en el servicio a funcionarios con conocimientos especializados.

El Ministerio Público señala luego, que la prima técnica establecida en el decreto 1016 de 1991, no significa colocar a los miembros de las Corporaciones Judiciales en una misma condición personal, pues este reconocimiento obedece a la idéntica jerarquía que la Constitución consagra para estos funcionarios.

Finalmente el Ministerio Público advierte que la norma acusada no desconoce que la Constitución suprimió el Tribunal Disciplinario, pues los artículos 256 y 26 transitorio de la Carta, contemplan que las funciones de ésta, serán ejercidas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; y agrega que las facultades extraordinarias fueron acatadas por el Gobierno Nacional, al limitar solo a ciertos funcionarios el beneficio de la prima técnica, y dándole a ésta un carácter temporal.

b). En relación con la ley 60 de 1990

El Ministerio Público se refiere a la especial calidad de la ley 60 de 1990 como ley de facultades extraordinarias, para luego resumir uno de los cargos de la demanda de inconstitucionalidad relacionado con el desconocimiento que, según la demandante, se hizo de la naturaleza del factor salarial de la prima técnica, vulnerando, en consecuencia, los artículos 25, 53 y 58 de la Constitución Política.

El Ministerio público, tras definir el salario "como la remuneración de los servicios prestados por el trabajador en una relación de trabajo dependiente", cita el artículo 42 del decreto 1042 de 1978, que establece cuáles remuneraciones de consideran como factores salariales; para luego agregar que él, "Presidente de la República fue autorizado para modificar el régimen de la prima técnica, pero estableciendo que en excepcionales situaciones no constituiría factor salarial. En otras palabras, la prima técnica continúa siendo factor salarial para los servidores públicos, excepto para aquellos mencionados en los decretos extraordinarios expedidos en ejercicio de las facultades conferidas por la ley 60 de 1990, estatutos que, como se sabe, tienen la misma jerarquía normativa que el decreto modificado (Decreto Ley 1042 de 1978), sin que ello signifique atentado a la protección especial que el Estado debe al trabajo, como tampoco que se hayan desmejorado los derechos de los trabajadores."

Finalmente afirma el Ministerio Público que el texto acusado de la ley 60 de 1990, no atenta contra el derecho a la propiedad señalado en el artículo 58 de la carta, porque éste es un sistema que contribuye a mejorar las condiciones materiales de vida de los beneficiarios.

c) En relación con la Ley 4 de 1992

El Ministerio Público en relación con esta disposición legal afirmó:

"Como se ha expresado, el legislador al establecer que la Prima Técnica y la Prima Especial no tienen, en algunos casos, carácter salarial, no transgredió el mandato del artículo 25 constitucional, pues establecer una reconocimiento económico a favor de algunos" servidores públicos, atendiendo a sus calidades, en modo alguno significa desprotección al trabajador, como tampoco puede entenderse que se hayan desmejorado los derechos de las personas referidas por las normas acusadas".

2.- En segundo escrito, presentado el 12 de febrero de 1996, el Ministerio Público examina la constitucionalidad del artículo 14 (parcial) de la ley 4 de 1992, para concluir que la norma debe declararse exequible.

Consideró el Ministerio Público, que:

El trabajo en condiciones dignas y justas garantizado por la Constitución, impone al legislador la obligación de crear estímulos para que los servidores del Estado se vean atraídos por las ofertas laborales que formulan las entidades públicas, permitiendo al mismo tiempo que las personas vinculadas a la función pública permanezcan en sus cargos ante los ofrecimientos provenientes de otros empleadores.".

Tras reafirmarse en sus planteamientos del primer concepto, el Ministerio Público afirma que no es cierto que la norma demandada afecte las prestaciones sociales de los funcionarios públicos, los cuales no ven disminuido su salario, sino que la norma demandada se dirige a beneficiar a ciertos funcionarios.

A continuación agregó el Procurador Ad-Hoc.

"Se considera errada la interpretación que la demandante hace de la norma constitucional, pues el concepto de salario es parte integrante del régimen salarial cuya regulación según el artículo 150, numeral 19, literal e), debe ser realizada mediante ley marco. Es decir, el constituyente habilitó al legislador para que fijara el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, partiendo del supuesto que tanto los derechos salariales como los no salariales, hacen parte del régimen salarial".

El Ministerio Público finaliza su concepto, despachando desfavorablemente el cargo de inconstitucionalidad relativo a la falta de unidad de materia del artículo demando, bajo la consideración de que el artículo 14 de la ley 4a de 1992 sí se entiende contenido dentro del título de la ley referente al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

VII.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre las demandas interpuestas contra el decreto ley 1016 de 1991, apartes de los artículos 2, numeral 3 de la ley 60 de 1990 y 14 y 15 de la ley 4 de 1992, previas las siguientes consideraciones:

1.- DE LA COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas interpuestas contra las normas señaladas por las siguientes razones:

a) Competencia respecto de la demanda contra el decreto ley 1016 de 1991.

De conformidad con el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra los decretos leyes expedidos en el ejercicio de las facultades extraordinarias contempladas en el numeral 10 del artículo 150 constitucional.

De otra parte, el artículo 24 transitorio de la Constitución Política ordena que las demandas de inconstitucionalidad presentadas con anterioridad al 1 de junio de 1991 sean enviadas a la Corte Constitucional, la cual asumirá su trámite.

La demanda interpuesta por el ciudadano MANUEL ORLANDO HERNANDEZ PEREIRA, se presentó, según consta en el expediente el día 19 de junio de 1991, por lo tanto, y siguiendo el imperativo establecido en el artículo 24 transitorio citado, la Corte Suprema de Justicia envió la demanda a la Corte Constitucional para su revisión.

La demanda cumple con los requisitos formales y materiales exigidos para darle trámite, y sus cargos están enderezados a buscar la declaración de inconstitucionalidad del decreto ley demandado por motivos sustanciales, y no por errores o fallas en los procedimientos para su expedición.

b) competencia respecto de las demandas instauradas contra apartes del numeral 3 del artículo 2 de la ley 60 de 1990, y de los artículos 14 y 15 de la ley 4a, de 1992.

De conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución a la Corte le compete el estudio de las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por vicios materiales, como formales.

La ley 60 de 1990, entró en vigencia bajo el imperio de la anterior Constitución, y en consideración a que existe ahora un nuevo orden constitucional, su estudio se hará a la luz de las disposiciones de éste.

Igualmente, por virtud del artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la demanda contra apartes del artículo 14 y 15 de la ley 4 de 1992, es de competencia de esta Corte y cumple con los requisitos formales y materiales exigidos.

2.-VIGENCIA DEL DECRETO 1016 DE 1991

El primer cargo de la demanda presentada por el ciudadano HERNANDEZ PEREIRA, está encaminado a demostrar que el Presidente de la República al expedir el decreto 1016 de 1991 se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 60 de 1990.

El decreto ley 1016 de 1991, establece en el artículo primero una prima técnica para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado y Magistrados del Tribunal Disciplinario, según se puede establecer de la lectura del texto de la norma demandada, transcrita en el capítulo II, numeral 1, de esta sentencia. En el artículo 2 indica cuales de los funcionarios a los que se acaba de aludir tienen derecho a la prima; y señala que ésta no se tendrá en cuenta para determinar la remuneración de otros funcionarios de la rama judicial y el Ministerio Público. En el artículo 3 se regula el tiempo durante el cual los beneficiarios podrán percibir la prima.

Con posterioridad a este decreto y para desarrollar el artículo 150, numeral 19, literales "e" y "f" de la nueva Constitución Política, el Congreso expidió la ley 4 de 1992. En su artículo 1 se dispuso que el Gobierno fijaría el régimen salarial y prestacional de diferentes servidores públicos, entre ellos los de la rama judicial, con sujeción a las normas de la ley. El artículo 15 estableció una "prima especial de servicios", sin carácter salarial, para los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y para otros altos funcionarios del Estado. El monto de la prima resultaría definido por una comparación entre los ingresos de estos funcionarios y los de los miembros del Congreso, sin que en ninguna caso puedan superar éstos.

Al tener en cuenta que la ley 4 se expidió para ser el marco dentro del cual se defina todo el régimen salarial y prestacional del sector público, y que, en cuanto a la remuneración de los funcionarios a los que se refería el decreto 1016 de 1991, creó directamente una prima para igualarla a la remuneración de los miembros del Congreso, al tiempo que prohibió que la de aquellos superara la de éstos es forzoso entender que las normas que establecieron la "prima técnica" regulada en el decreto 1016 de 1991 fueron derogadas tácitamente.[1]

El decreto, pues, perdió su vigencia en el momento de la publicación de la ley 4 de 1992.

En consecuencia la Corte se declara inhibida para juzgar de la exequibilidad o inexequibilidad del decreto demandado, pues ha sido doctrina repetida de esta corporación no pronunciarse sobre el fondo de las demandas que se enderezan contra normas que han sido derogadas tácita o expresamente[2] .

No habrá, por este motivo, lugar a analizar la violación de la Constitución que el ciudadano HERNANDEZ PEREIRA expone, ni los cargos que la ciudadana GARCES LLOREDA dirige contra una frase del artículo 1, inciso 2, del decreto 1016 de 1991.

3.- PROTECCION A LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

La ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA señala que los aparte de los artículos 1 del decreto 1016 de 1991, del numeral 3 del artículo 2 de la ley 60 de 1990, de los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992 demandados establecen a favor de ciertos funcionarios del Estado una prima técnica y una prima especial, que no constituye factor salarial, connotación, esta última, que implica, según la demandante, una violación a la especial protección de que goza el derecho al trabajo, y un menoscabo a los derechos de los trabajadores.

No se referirá el análisis siguiente a los cargos contra el decreto 1016 de 1991, por las razones expuestas atrás.

En cuanto a los cargos dirigidos contra el numeral 3 del artículo 2 de la ley 60 de 1990, cabe recordar que confería facultades para modificar el régimen de prima técnica de los empleos en las diversas ramas del poder público, facultades éstas de las que hoy dispone el gobierno, con amplitud, por obra del artículo 2 de la ley 4 de 1992.

Mientras el gobierno no haya regulado por completo, para todos los empleos de las distintas ramas y organismos del poder público el asunto de la prima técnica, la norma acusada sigue produciendo efectos, como sustento de los decretos que dictó el Presidente con las facultades extraordinarias que allí se le otorgaron, y por eso cabe respecto de éstas un decisión de mérito.

El Sr. Procurador, y varios de los opositores, señalan el contrasentido evidente de las afirmaciones que censuran la creación de primas, en favor de ciertos trabajadores, por oponerse, presuntamente, a las reglas constitucionales que protegen el trabajo. Ninguna norma que tenga como efecto principal aumentar el ingreso disponible de un trabajador puede lesionar las reglas sobre protección especial al trabajo.

De otra parte, no es fácil aceptar que la reiterada práctica legal en el tratamiento de la remuneración al trabajo, adquiera fuerza suficiente como para considerarse expresión necesaria de los mandatos constitucionales que regulan esa materia, hasta el punto de que tal práctica pueda convertirse en argumento constitucional para descalificar otras decisiones que, con criterio distinto, adopte luego el Congreso.

En varias ocasiones, la Jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podrían entonces disponer que no se consideran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquél.

De otra parte, como anotó el interviniente CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO, la actora ha confundido los conceptos de régimen salarial y salario,

pues como afirma aquél en su escrito "el primero, es el género, mientras que el segundo, es la especie. El primero, dentro del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, es sinónimo de derechos laborales del servidor público mientras que el segundo es parte integrante de tales derechos sin constituir la totalidad del mismo". La Constitución dispone que, previa una ley marco, el gobierno quedará facultado para fijar el "régimen salarial" esto es, el conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales. No es razonable suponer que un instrumento como la ley marco pudiera a la que se refiere el literal "e" del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución pudiera utilizarse solo para fijar salarios.

La Corte Suprema de Justicia, en uno de sus recientes fallos sobre las modificaciones que en materia salarial en el sector privado introdujo la ley 50 de 1990, y en relación con la naturaleza jurídica de las primas, afirmó que:

"En efecto, ni siquiera al legislador le está permitido contrariar la naturaleza de las cosas, y por lo mismo no podría disponer que un pago que retribuye la actividad del trabajador ya no sea salario. Lo que verdaderamente quiere decir la última parte del artículo 15 de la ley 50 de 1990, aunque debe reconocerse que su redacción no es la más afortunada, es que a partir de su vigencia pagos que son "salario" pueden no obstante excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales (prestaciones sociales, indeminzaciones, (sic) etc.).

Este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aún cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legilador (sic) disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter[3] (el subrayado es de esta Corte).

Igualmente, la Corte Constitucional, ha sostenido que "el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución.

Las definiciones de convenios internacionales que transcribe la actora no significan que el legislador nacional haya perdido la facultad de tomar o no en cuenta una parte de la remuneración que perciben los trabajadores para definir las bases sobre las cuales han de hacérseles otros pagos.

Así pues, el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.

4.- VIOLACION AL DERECHO DE LA IGUALDAD EN EL TRABAJO

Las demandas presentadas por la ciudadana MARIA TERESA GARCES LLOREDA, pretenden demostrar que los apartes señalados del numeral 3 del artículo 2 de la ley 60 de 1990, y de los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992, lesionan el derecho a la igualdad en el trabajo, contemplado en el artículo 53 de la Constitución Política.

Para la demandante el hecho de que las normas acusadas establezcan a favor de ciertos funcionarios del Estado una prima técnica y una especial, que no constituye factor salarial, lesiona el derecho a la igualdad constitucional en el campo del trabajo.

La Corte Constitucional ha desarrollado ya una jurisprudencia rica en contenido y en matices, acerca del derecho a la igualdad, y no parece necesario emular en este fallo con algunos de los muchos que contemplan este tema[4]. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales[5], la Corte Constitucional afirma que no se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República. Ciertamente, las calidades que se exigen a las personas en cuyo favor se crearon las primas a las que se refieren las demandas, y sus responsabilidades, son factores que justifican, de suyo, la creación de tales primas para estos funcionarios; y las mismas razones por las cuales se justifica la creación de primas que no son comunes a toda la administración pública, justifican también que no produzcan los mismos efectos económicos que otras remuneraciones que se conceden a un número mayor de servidores públicos.

El Ministerio Publico señala que los Convenios Internacionales del Trabajo admiten que las calificaciones exigidas para un empleo ocasionen exclusiones distinciones o preferencias. Con mayor razón pueden servir para establecer distinciones al otorgar la prima técnica fundada en la evaluación del desempeño.

Tampoco existe una disposición, constitucional de la cual puede inferirse que entre los miembros del Congreso y otras altas autoridades deba existir idéntico régimen salarial. No siendo iguales las calidades para acceder a los cargos ni sus fuciones, (sic) no es extraño que su remuneración sea diferente.

Por estas razones, la Corte Constitucional considera que las normas acusadas no atentan contra el derecho a la igualdad establecido en la Constitución.

5.- LAS LEYES MARCO

La ciudadana GARCES LLOREDA, afirma que una de las normas parcialmente acusadas, ley 60 de 1990, a pesar de ser una ley marco, regula una materia específica, violando el numertal (sic) 19 del artículo 150 de la Constitución.

Carece de validez la acusación que en este sentido pretende elevar la demandante contra la ley 60 de 1990, pues estudia bajo la óptica de la actual Constitución, un fenómeno jurídico de carácter formal que se regulaba de manera diferente bajo la vigencia de la anterior Carta Política.

En efecto, la ley 60 de 1990 no es una ley marco, ni podía ser una ley marco, pues este tipo de leyes, conforme al numeral 22 del artículo 76 de la anterior Constitución estaban referidas exclusivamente a temas relacionados con el crédito y la deuda pública, el cambio y el comercio internacional, y el régimen de aranceles, tarifas y aduanas.

Ni sobra advertir que la Corte Constitucional ha sido de opinión que el Congreso, aún al expedir las leyes marco puede regular en tanto detalle como desee los temas sometidos a su decisión[6].

Por lo tanto este cargo no prospera.

6.- LA UNIDAD DE MATERIA

En sus dos demandas, la ciudadana GARCES LLOREDA desarrolla la presunta violación a los artículos 158 y 169 de la Constitución Política por algunos apartes de los artículos 2, numeral 3, de la ley 60 de 1990 y 14 y 15 de la ley 4. de 1992.

Esta Corte observa que la ley 60 de 1990, no presenta violación del principio de unidad de materia legislativa por las siguientes razones:

a). El aparte acusado del numeral 3 del artículo 2 de la ley 60 de 1990, guarda estrecha relación temática y sistemática con el objeto principal de la ley, que es el de autorizar la modificación de algunos aspectos del régimen remunerativo y prestacional de los servidores públicos. En efecto, la norma acusada contempla la modificación de una parte integrante del régimen remunerativo, la prima técnica. No importa que el desarrollo que se dio al régimen de la prima técnica hubiese sido diferente al de otros temas, aludidos en el título de la norma, con los cuales guardaba indudable conexión material.

b). La ley contempla diferentes autorizaciones y facultades para el gobierno, y todas ellas se refieren a la misma materia: aspectos

remunerativos y prestacionales de los servidores públicos.

Con respecto a los apartes de los artículos 14 y 15 de la ley 4a de 1992, esta Corte coincide en la apreciación del Ministerio Público según la cual,

"cuando el artículo 14 de la ley 4a. de 1992 se refiere a la creación de una prima sin carácter salarial, desarrolla el título dado por el legislador, pues allí se menciona que mediante esta ley se habilita al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, concepto éste que comprende a las personas que desempeñan los cargos mencionados en la norma parcialmente demandada".

VIII. LA DECISION.

En mérito de lo expuesto, y cumplidos los trámites que contemplan la ley y la Constitución Política, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE.

1.- Declarar exequibles las siguientes disposiciones legales:

1.1. La frase " y sin que constituya factor salarial" del numeral 3 del artículo segundo de la ley 60 de 1990.

1.2. La frase "sin carácter salarial" del artículo décimo cuarto de la ley 4a. de 1992.

1.3. La frase "sin carácter salarial" del artículo décimo quinto de la ley 4a de 1992.

2.- La Corte se inhibe de pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto 1016 de 1991.

3.- Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Presidenta

GASPAR CABALLERO SIERRA
Conjuez

CESAR GOMEZ ESTRADA
Conjuez

FERNANDO HINESTROSA FORERO
Conjuez

MARCELA MONROY TORRES
Conjuez

HUGO PALACIOS MEJIA
Conjuez Ponente

CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA
Conjuez

JESUS VALLEJO MEJIA
Conjuez

JAIME VIDAL PERDOMO
Conjuez

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 La Corte Constitucional ha entendido que la ley 4 de 1992 tiene un amplio poder derogatorio: ponente Vladimiro Naranjo Mesa, “Sentencia C-089A del 3 de marzo de 1994”.

2 Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell “Sentencia C-526 del 24 de noviembre de 1994”; y Corte Constitucional, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, “Sentencia C-474 del 27 de octubre de 1994”.

3 Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, “Sentencia del 12 de febrero de 1993”, exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 256, abril de 1993, P. 294.

4 Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell, “Sentencia SU-342 de agosto 2 de 1995” Doctrina Vigente: Tutela, (Septiembre, 1995), No. 20 p. 27

5 Corte Constitucional, Ponente Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-022 de enero 23 de 1996, Jurisprudencia y Doctrina, (marzo 1996), No. 291, p. 345.

6 Corte Constitucional, ponente Fabio Morón Díaz, “Sentencia C-408 de 15 de septiembre de 1994”

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 03:50:53