



Función Pública

Sentencia 7501 de 1995 Consejo de Estado

VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN - Improcedencia / PRINCIPIOS GENERALES - Desarrollo Legal

CONSTITUCION POLITICA - Improcedencia de violación directa / VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION - Improcedencia / PRINCIPIOS GENERALES - Desarrollo Legal {TC "VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN Improcedencia/PRINCIPIOS GENERALES - Desarrollo Legal"}

No es posible hacer una confrontación directa entre las normas acusadas y los artículos 25, 53 y 58 de la Constitución Política, porque tales preceptos consagran principios generales cuya aplicación opera a través del desarrollo que haga la ley, de manera que sólo podrá llegarse a la certidumbre de que viola la especial protección al trabajo, o la irrenunciabilidad de los principios mínimos establecidos por la ley, o los derechos adquiridos conforme a ella, si se vulneran las normas legales que establecen en concreto tal protección, o los principios mínimos irrenunciables, o la normatividad que haya conferido los derechos que se consideran adquiridos.

FUNCIONARIO JUDICIAL / ESCALA SALARIAL / GOBIERNO NACIONAL - Atribuciones / RAMA JUDICIAL / REGIMEN SALARIAL / DERECHOS ADQUIRIDOS - Inexistencia / PRIMA TECNICA / LEY DE SALARIOS - Aplicación {TC "FUNCIONARIO JUDICIAL/ESCALA SALARIAL/GOBIERNO NACIONAL Atribuciones/RAMA JUDICIAL/RÉGIMEN SALARIAL/DERECHOS ADQUIRIDOS Inexistencia/PRIMA TECNICA/LEY DE SALARIOS - Aplicación"}

En vigencia de la Constitución Política de 1886, era de la potestad soberana del Congreso definir las escalas salariales de las distintas categorías de empleos, pero a partir de la Constitución de 1991, esta potestad le fue conferida al Gobierno Nacional, sujetando su ejercicio a los objetivos y criterios que fije el Congreso mediante una ley general, según lo dispuso el contribuyente en el art. 150, num. 19. Dentro de este nuevo reparto de competencias, el Congreso dictó la ley 4a. de 1992, de carácter general, y el gobierno quedó habilitado para fijar, mediante decreto, el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los empleados de la rama jurisdiccional. Bien podía por tanto el Gobierno, si no contrariaba la ley especial dictada para el efecto, modificar el sistema de remuneración de los empleados de la rama jurisdiccional, incluida la remuneración mínima mensual de los funcionarios, y para ello podía señalar un valor determinado, o conservar el sistema legal anterior, indicando una base y un porcentaje que permitiera determinarla. Cabe analizar si al cambiar el sistema de remuneración el gobierno nacional desconoció derechos adquiridos de los servidores que es lo que finalmente constituye el concepto de violación que se construye contra los actos censurados. 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. 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. Las normas acusadas que disponen que ni las primas técnica y especial asignadas en el régimen salarial ordinario de los magistrados de las Cortes, ni el régimen salarial optativo de los mismos, se tendrán en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios, no son violatorias de las leyes invocadas como infringidas y que por consiguiente, no ha tenido ocurrencia la vulneración de las normas constitucionales citadas en el libelo demandatorio. Por las mismas razones tampoco lo es el señalamiento de la asignación básica mensual del artículo 11 acusado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejera ponente: DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

Santa Fe de Bogotá, D.C., diez y siete (17) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Rad. No.: 7501

Actor: JOSE H. BOLAÑOS MUÑOZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

1. El Doctor José H. Bolaños Muñoz, obrando en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública de nulidad, presentó demanda ante esta Corporación solicitando la declaración de nulidad, por inconstitucionalidad del "decreto ley No. 903 de junio 2 de 1992", por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones, así:

a) Inciso 4°. del artículo 1°. , en el aparte "...y no se tendrán en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las Ramas del poder, entidades u organismos del Estado".

b) Artículo 3°, en cuanto dice “y no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas, organismos o instituciones del sector público”.

c) Artículo 11, en cuanto señala las asignaciones así: “Para los Magistrados del Tribunal y sus Fiscales Grado 21, trescientos cincuenta y seis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$356.435.00) moneda corriente de asignación mensual. El cincuenta por ciento (50%) del salario mensual, tendrá el carácter de gastos de representación, únicamente para efectos fiscales”.

d) Artículo 21, inciso 1°, que dice “Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, no podrán devengar por concepto de asignación básica más primas, suma superior a la remuneración mensual que le corresponda a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por concepto de salario básico y gastos de representación, dentro del régimen de que trata el artículo 2°. de este Decreto”.

Solicitó además la suspensión provisional de las normas acusadas.

2. Como fundamentos de hecho, señala que:

1. La ley 4a. de 1992, considerada ley marco, determinó en su artículo 2°. que la fijación del régimen salarial y prestacional que haga el gobierno, tendrá en cuenta entre los objetivos y criterios, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del estado dentro del régimen general, como en los regímenes especiales y en ningún caso podrá desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; además, que se tendrá en cuenta la concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del estado y de las condiciones de trabajo. El artículo 10o. de la citada ley estableció que todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la ley carecerá de todo efecto.

2. La ley 10a. de 1987, dispuso que la remuneración mensual mínima de los cargos de Magistrados Auxiliares, no será inferior al 80% de la remuneración total que devengan los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado; la ley 63 de 1988, estableció la remuneración para los Magistrados de los Tribunales Superiores, Contencioso Administrativo, de Aduana y Fiscales.

Cita como normas violadas los artículos 25, 53, 58, 150 literal e, 256 numeral 5°. de la Constitución Nacional, Ley 10a. de 1987, Ley 63 de 1988, Ley 4a. de 1992.

Estima que al expedir el Gobierno el Decreto acusado, no basándose para la determinación del salario en el 80% que estableció la Ley 63 de 1988, sino en el 27.2% aproximadamente, se desconocieron los derechos adquiridos de unos funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía, como son los Magistrados de Tribunales Superiores y Administrativos y por ende los Fiscales, y se contrariaron abiertamente los postulados de la Ley 4a. de 1992 y simultáneamente las normas constitucionales citadas.

Con la determinación de la administración se violó el derecho al trabajo, pues en vez de proteger el principio, se les desprotege y aminora sus condiciones establecidas en la Ley 63 de 1988 y Ley 10a. de 1987, por desconocer que la remuneración del 80% del salario fijado para los Magistrados de la Corte y el Consejo de Estado, corresponde a los funcionarios incluidos en las leyes citadas, contrariando así el literal a) artículo 2°. de la ley 4a. de 1992, que pregona la imposibilidad de desmejorar los salarios y prestaciones.

Se violó en consecuencia el artículo 53 y 58 de la Constitución Nacional, sobre irrenunciabilidad de los beneficios adquiridos con arreglo a las leyes.

3. Mediante auto de 21 de julio de 1993, se negó la suspensión provisional solicitada en la demanda, se admitió la misma y se ordenaron las notificaciones correspondientes (folio 34).

4. En la contestación de la demanda (folios 60 - 64) el apoderado de la Nación - Ministerio de Justicia, se opone a las pretensiones del libelo y plantea que de conformidad con la ley 153 de 1987, las leyes 10a. de 1987 y 63 de 1988, han quedado insubsistentes, en razón a que la ley 4a. de 1992, regula íntegramente la materia a que se refieren las aludidas leyes. Además argumenta que no existe quebrantamiento alguno de los textos constitucionales citados en la demanda.

5. La Procuraduría Novena Delegada del Consejo de Estado, en su concepto de fondo, señala que el decreto No. 903 de 1992 dictado por el Presidente de la República, en ejercicio de la competencia señalada en el artículo 150 numeral 19, literal e) de la Carta y en desarrollo de las normas generales de la ley 4a. de 1992, es un decreto reglamentario que desarrolla las normas generales consagradas en la ley marco, para la cual es imperativo atender los objetivos y criterios señalados por el legislador, porque así lo manda la Constitución.

La ley 4a. de 1992, en su artículo 2°. literal a) y artículo 10o. determinó para la determinación de los derechos salariales.

Tanto la ley 10a. de 1987, como la ley 63 de 1988, dispusieron que en ningún caso la remuneración mínima mensual de los funcionarios ya citados, será inferior al 80% de la remuneración total que devenguen los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

De conformidad con el artículo 1°. del decreto No. 903, la prima especial creada por los Magistrados de las altas cortes, no tiene carácter salarial y es exclusiva para ellos, criterio reiterado por el decreto No. 873 de junio 2 de 1992.

La prima técnica establecida en el decreto No. 1016 de 1991 a favor de los Magistrados de la Corte, Consejo de Estado y Tribunal Disciplinario, está dada en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de las funciones propias de esos empleos (artículo 1°.) no constituye factor salarial y no se tendrá en cuenta para la determinación del salario de otros funcionarios.

Lo anterior permite concluir a la Procuraduría que el inciso 5°. del artículo 1°. del decreto 903 de 1992 acusado, no es voluntario de la normatividad invocada, porque la prima técnica y especial de servicios tiene carácter de “beneficio exclusivo” para, entre otros, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Los decretos que la establecieron tienen fuerza legislativa y son posteriores a la ley 10a. de 1987 y 63 de 1988, siendo modificatorios del régimen especial contenido en las precitadas leyes, en cuanto excluyen, por su carácter de exclusividad, los montos correspondientes por la prima técnica y especial de servicios.

En cuanto al artículo 2°. del decreto 903 de 1992, dice que señala un régimen salarial optativo para magistrados de la Corte, Consejo de Estado, etc., constituido por asignación básica, gastos de representación y prima especial de servicios de la ley 4a. de 1992, en esta remuneración total se incluye la prima especial de servicios del artículo 15 de la ley 4a. de 1992.

En consecuencia la prima de servicios por su exclusividad, debe ser excluida de la remuneración total de los Magistrados ya señalados, para determinar el 80% que correspondiera a los beneficiarios de la ley 10a. de 1987 y 63 de 1988.

Se tendría entonces que por concepto de asignación básica y gastos de representación la suma ascendería a 1.800.000.00, cuyo 80% es equivalente a \$1.440.000.00, cantidad muy superior a la que se establece en el parágrafo del artículo 11 (\$724.960) como remuneración mínima mensual de los servidores allí enlistados, monto que el gobierno debió respetar al expedir el decreto 903 de 1992. Sin embargo esta norma no fue acusada por el demandante.

Finalmente, respecto al artículo 21 del decreto 903 de 1992, inciso primero, también objeto de la acusación, conceptúa que antes de ser violatorio de las leyes 10a. y 63, armoniza con ellas.

CONSIDERACIONES:

Ya en el auto que denegó la suspensión provisional de las normas acusadas, la Sala expresó que no es posible hacer una confrontación directa entre las normas acusadas y los artículos 25, 53 y 58 de la Constitución Política, porque tales preceptos consagran principios generales cuya aplicación opera a través del desarrollo que haga la ley, de manera que sólo podrá llegarse a la certidumbre de que se viola la especial protección al trabajo, o la irrenunciabilidad de los principios mínimos establecidos por la ley, o los derechos adquiridos conforme a ella, si se vulneran las normas legales que establecen en concreto tal protección, o los principios mínimos irrenunciables, o la normatividad que haya conferido los derechos que se consideran adquiridos.

Deberá entonces la Sala examinar las normas acusadas frente a los artículos 2 y 10 de la ley 4a. de 1992, 1°. de la ley 10 de 1987 y 1°. de la ley 63 de 1988 citadas como infringidas en la demanda.

El silogismo que se presenta como desarrollo del concepto de la violación puede resumirse así: las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988, arts. 1°. , fijaron como remuneración mínima mensual de los magistrados auxiliares, magistrados de los tribunales superiores y contencioso administrativo, de aduanas y sus fiscales, el 80% de la remuneración total que devenguen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. La ley 4a. de 1992 señaló como criterio que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional al expedir los decretos de fijación del régimen salarial y prestacional entre otros, de los empleados de la rama judicial, el respeto de los derechos adquiridos de los servidores, tanto del régimen general como de los regímenes especiales y agregó: “En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales”. El Decreto 903 de 1992 en sus partes acusadas no respetó la remuneración mínima mensual señalada por las normas anteriores, que era un derecho adquirido de los funcionarios ya citados, luego el Decreto 903 violó la ley 4a. de 1992.

Debe en primer término examinar la Sala si el Decreto 903 de 1992 podía o no modificar las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988, pues la acusación se refiere a que no podía el decreto del gobierno nacional desconocer la base y el porcentaje que las citadas leyes señalaban para determinar la remuneración mensual mínima.

Cabe anotar entonces, que en vigencia de la Constitución Política de 1886, era de la potestad soberana del Congreso definir las escalas salariales de las distintas categorías de empleos, pero a partir de la Constitución de 1991, esta potestad le fue conferida al Gobierno Nacional, sujetando su ejercicio a los objetivos y criterios que fije el Congreso mediante una ley general, según lo dispuso el constituyente en el artículo 150, numeral 19.

Dentro de este nuevo reparto de competencias, el Congreso dictó la ley 4a. de 1992, de carácter general, y el gobierno quedó habilitado para fijar, mediante decreto, el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los empleados de la rama jurisdiccional.

Bien podía por tanto el gobierno, si no contrariaba la ley especial dictada para el efecto, modificar el sistema de remuneración de los empleados de la rama jurisdiccional, incluida la remuneración mínima mensual de los funcionarios, y para ello podía señalar un valor determinado, o conservar el sistema legal anterior, indicando una base y un porcentaje que permitiera determinarla.

En el decreto 903 de 1992 el gobierno optó por lo primero, al disponer en el parágrafo del artículo 11 que:

“Los Magistrados Auxiliares y Abogados Asistentes del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, 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). Esta remuneración se aplicará cuando la suma de la asignación básica y las primas mensuales sean inferiores a dicho valor”.

Igualmente en el inciso 4°. del artículo 1°. dispuso, refiriéndose a la prima técnica y a la prima especial de servicios de los magistrados de las altas cortes, con régimen salarial ordinario, que:

“...no se tendrán en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las Ramas del poder, entidades u organismos del estado...”

En el artículo 3°. dispuso que el régimen salarial y prestacional optativo previsto para los mismos funcionarios.

“...no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas, organismos o instituciones del sector público”.

En el artículo 11 señaló el monto de la asignación básica mensual para magistrados del tribunal y sus fiscales, y en su artículo 21 prescribió:

“Los funcionarios y empleados a que se refiere este decreto, no podrán devengar por concepto de asignación básica más primas, suma superior a la remuneración mensual que le corresponda a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por concepto de salario básico y gastos de representación, dentro del régimen de que trata el artículo 2°. de este decreto”.

Así, se dispuso un cambio de sistema salarial en el que la remuneración mínima mensual de los empleados quedó desligada de la remuneración de los magistrados de las cortes.

Curiosamente la demanda no censura el parágrafo del artículo 11 que fue el que señaló la remuneración mínima mensual de los funcionarios a que ella se refiere, sino las normas transcritas restantes, pero para el estudio de la censura estima la Sala pertinente ocuparse de las modificaciones que en conjunto implicaron todas estas disposiciones, dejando de lado el análisis del artículo 21, contra el cual, como bien lo dice la señora Agente del Ministerio Público, no cabe el concepto de violación que expresa el libelo, pues esta norma no se refiere en forma alguna al salario mínimo mensual, sino al máximo permitido.

Ciertamente la ley 4a. de 1992, norma general que expidió el Congreso de acuerdo con la facultad del artículo 150 numeral 19 de la Carta, para señalar los objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el gobierno para fijar el régimen salarial de, entre otros, los empleados de la rama judicial, dispuso en su artículo 2°. que debían respetarse los derechos adquiridos de los servidores del Estado y en el artículo 10 que todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las prescripciones de la ley carecería de efecto, por lo cual cabe analizar si al cambiar el sistema de remuneración el gobierno nacional desconoció derechos adquiridos de los servidores que es lo que finalmente constituye el concepto de violación que se construye contra los actos censurados.

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 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 la intangibilidad de la ley, sino a los derechos laborales consolidados.

Es corriente que cuando el legislador varía las condiciones salariales o prestacionales de los empleados, deja a salvo los derechos adquiridos, pero aún cuando no se diga expresamente, debe entenderse que ello es así; por ejemplo, en los casos de cambio de los requisitos para adquirir el derecho a una pensión o el sistema de la determinación de su monto, debe entenderse que el nuevo régimen no rige para quienes han consolidado su derecho subjetivo pensional con fundamento en la ley anterior. Pero lo que no puede jurídicamente aceptarse es que a título general y abstracto los magistrados, abogados, fiscales y jueces tengan derecho adquirido a la intangibilidad de una legislación que en algún tiempo relacionó porcentualmente su remuneración mínima mensual con la remuneración de otros funcionarios.

En este orden de ideas, ha de concluir la Sala que las normas acusadas que disponen que ni las primas técnica y especial asignadas en el régimen salarial ordinario a los magistrados de las Cortes, ni el régimen salarial optativo de los mismos, se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios, no son violatorias de las leyes invocadas como infringidas y que por consiguiente, no ha tenido ocurrencia la vulneración de las normas constitucionales citadas en el libelo demandatorio. Por las mismas razones tampoco lo es el señalamiento de la asignación básica mensual del artículo 11 acusado. Habrá lugar entonces a la denegación de las pretensiones de la demanda.

En consecuencia 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.

Archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y publíquese.

El anterior proyecto fue estudiado, aprobado y ordenada su publicación por la Sala en sesión celebrada el día veintidós (22) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

CARLOS ARTURO ORJUELA G.	CLARA FORERO DE CASTRO
	AUSENTE
JOAQUÍN BARRETO RUIZ	DOLLY PEDRAZA DE ARENAS
ÁLVARO LECOMPTE LUNA	DIEGO YOUNES MORENO
MYRIAM C. VIRACACHÁ SANDOVAL	
SECRETARIA (E)	

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:08:16