



Sentencia 424 de 2006 Corte Constitucional

SENTENCIA C-424 DE 2006

COSA JUZGADA MATERIAL-Concepto

COSA JUZGADA MATERIAL-Requisitos

COSA JUZGADA MATERIAL-Respeto del precedente

COSA JUZGADA MATERIAL-No configuración por inexistencia de identidad formal

En la presente sentencia no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material. Aquí nos encontramos ante una situación diferente, a saber, que la disposición jurídica sobre la cual la Corte Constitucional se había pronunciado y al respecto de la que había declarado su compatibilidad con el texto constitucional o una similar se reprodujo en un cuerpo legislativo diferente y está en una Ley diferente. Esta disposición normativa fue demandada de nuevo por los mismos cargos. No se presenta entonces identidad formal, pues se trata de la misma disposición pero insertada en un cuerpo legislativo diferente. (Énfasis añadido) En estas circunstancias la corte debe hacer un pronunciamiento de fondo.

PRIMA TECNICA-Computo como factor salarial/PRIMA TECNICA-Exclusión como factor salarial

PRECEDENTE JUDICIAL-Aplicación

Referencia: expediente D-5971

Demandante: Ivette Josefina Gardeazabal Micolta

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7º del Decreto 1661 de 1991 *“Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones”*

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Ivette Josefina Gardeazabal Micolta solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 7º del Decreto 1661 de 1991 *“Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones.”*

Mediante auto de 22 de septiembre de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra el artículo 7º del decreto 1661 de 1991 y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; comunicó al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por medio de apoderado. Invitó, igualmente, a las Facultades de Derecho de las Universidades Andes, de Cartagena, Externado, Javeriana, Nacional y Rosario para que, de considerarlo oportuno, intervinieran mediante escrito indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

Decreto 1661 de 1991

(Junio 27)

Diario Oficial No 39.881, del 27 de junio de 1991

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

“Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones”

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

En uso de las facultades extraordinarias conferidas por los numerales 2o y 3o del artículo 2o de la Ley 60 de 1990,

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 7. FORMA DE PAGO, COMPATIBILIDAD CON LOS GASTOS DE REPRESENTACION. La Prima Técnica asignada se pagará mensualmente, y es compatible con el derecho a percibir gastos de representación. La Prima Técnica constituirá factor de salario cuando se otorgue con base en los criterios de que trata el literal a) del artículo 2º del presente Decreto; y no constituirá factor salarial cuando se del mismo artículo¹ (Nota a pie de página fuera del texto original)

III. LA DEMANDA

La actora, Ivette Josefina Gardezabal Micolta, considera que el artículo 7º del decreto 1661 de 1991 *“Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones”* genera un trato desigual entre los funcionarios para quienes la prima constituye factor salarial y aquellos para quienes no se configura esta posibilidad. En este orden de ideas, estima la actora que se desconocen, de paso, los artículos 4º (la supremacía jurídica de la Constitución); 9º (la soberanía nacional como fundamento de las relaciones internacionales); 25 (el derecho al trabajo); 53 (el principio según el cual los Convenios de la OIT debidamente ratificados forman parte de la legislación interna); el Convenio 95 de la OIT de 1º de Julio de 1949 ratificado por medio de la Ley 54 de 1962; el artículo 93 superior².

Según lo expresado por la actora, *“el restarle el carácter salarial a la prima por la evaluación del desempeño, vulnera no sólo la definición de salario contenida en el artículo 1º del Convenio 95 de la OIT de 1949, ya que de conformidad con la jurisprudencia en materia de salarios se aplican los criterios plasmados por la O.I.T. en su trigésima Segunda Reunión, efectuada en Ginebra en 1949 y aprobada mediante Ley 54 de 1962, sino en contexto el espíritu del tratado, cual es la protección del salario.”* Lo anterior apareja, a juicio de la demandante, un desconocimiento del bloque de constitucionalidad *“toda vez que el ordenamiento interno debe guardar armonía con los convenios de la OIT.”*

En opinión de la demandante, dado que, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, la normatividad interna debe armonizar con lo dispuesto en los Tratados y Convenio Internacionales y el artículo 7º demandado no lo hace, se desconoce el artículo 93 superior y también los artículos 4º y 53 de la Constitución Nacional. Tanto las competencias ejercidas por el Legislador como las ejercidas por el ejecutivo, dice la actora, están limitadas por lo dispuesto en los Tratados y Convenios internacionales y, en el caso concreto, por lo dispuesto en el Convenio 95 de la OIT. Según la actora, esta obligación ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia constitucional. Para apoyar su punto de vista cita las sentencias T-603 de 2003; T-568 de 1999 de la Corte Constitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad del Rosario

En escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación el día 12 de enero de 2006 emite concepto la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y solicitó declarar exequible el precepto acusado. A continuación, se sintetizan las razones expuestas en el concepto para apoyar su solicitud.

Luego de referirse de manera breve a la noción de prima técnica establecido por la sentencia de la Corte Constitucional C-100 de 1996, señaló que de conformidad con lo allí expuesto la prima técnica constituye *“(a) una remuneración suplementaria” y (b) constitucionalmente justificada.* Añade, que la jurisprudencia constitucional *“ha admitido la posibilidad de excluir como factor salarial para efectuar otros pagos debidos a los trabajadores, determinados componentes constitutivos, en principio, de su remuneración.”* A propósito de lo anterior, citó la sentencia proferida por la Corte Constitucional C-521 de 1995 y puso énfasis en que de acuerdo con lo dicho en esta providencia *“no es incompatible que una retribución otorgada a un trabajador y que puede considerarse, en principio, elemento constitutivo de salario, se entienda no incorporada como factor salarial a efectos de llevar a cabo la liquidación de indemnizaciones o prestaciones debidas al respectivo trabajador.”*

El concepto recordó también lo que al respecto de la prima técnica dijo la sentencia C-279 de 1996 e insistió en que en virtud de la facultad de configuración otorgada por la Constitución al Legislador, éste goza de una margen de apreciación y puede, en tal sentido, definir si la prima técnica constituye o no factor de salario. Subrayó, igualmente, que en el caso bajo análisis tampoco se vulneraba lo dispuesto en la legislación internacional por cuanto el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo 111 de 1998 autoriza de manera expresa a realizar *“distinciones, exclusiones o preferencias basadas en calificaciones exigidas para un determinado empleo”* sin que estas actuaciones se pudieran equiparar a un trato discriminado.

Indicó el concepto, que el argumento expresado por la demandante según el cual se estaría incurriendo en un trato discriminado, carecía de todo sustento por cuanto las personas frente a las cuales se aplicaba la distinción no se hallaban en la misma situación y el trato diferenciado se fundamentaba en motivos justificados desde el punto de vista constitucional. En relación con este punto, el concepto transcribió en extenso la opinión emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para precisar los alcances del artículo 7 del decreto 1661 de 1991.

Concluyó el concepto, finalmente, lo siguiente: *“La medida que se anuda a la distinción analizada y que es susceptible de evaluarse a la luz de un juicio débil de igualdad –según las reglas contempladas en la sentencia C-673 de 2001 – dado que su adopción se inscribe en un ámbito medianamente dilatado de regulación y se apoya en precisas disposiciones constitucionales (segundo inciso del artículo 53 y artículo 209), es evidentemente proporcionada si se tiene en cuenta (1) que persigue una finalidad constitucionalmente importante (profesionalizar la administración pública) empleando para ello, (2) una medida (a) no prohibida constitucionalmente y (b) claramente adecuada para alcanzar la finalidad mencionada dado que la consideración de la prima técnica como factor de salario, únicamente cuando su reconocimiento obedezca a la formación avanzada y a la experiencia altamente calificada de funcionarios, resulta para promover en estos últimos el interés de profundizar su formación o calificar su experiencia.”*

En consideración a lo expuesto, estimó que los argumentos alegados en la demanda para solicitar la inexecutable de la norma analizada carecían de cualquier sustento.

2.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 13 de enero de 2006 el Asesor de la Dirección Superior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señor Juan Camilo Bejarano Bejarano emitió concepto.

El interviniente consideró que la demanda *“se fundamenta [ba] en una mera cotejación (sic) formal de los artículos que componen la norma y por tanto adolece de ineptitud por cuanto carece de análisis y argumentación jurídica.”* A renglón seguido, recordó el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto de tales requisitos y concluyó, apoyándose en la Sentencia C-048 de 2004, que la demanda no cumplía con el principio de suficiencia, esto es, con la *“necesidad de que el actor presente los argumentos y elementos probatorios que sustentan la demanda, de manera tal que, ‘...aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”*

Según el interviniente, la actora no sólo hizo una lectura superficial de la norma acusada sino que ha debido transcribir y analizar los preceptos que considera vulnerados. Tal es el caso del Convenio 95 de la OIT que no fue transcrito por la demandante, ni analizado pues de haberlo hecho, agrega el representante del Ministerio de Hacienda, se habría dado cuenta la actora que *“sus alegatos no tienen soporte.”* Lo anterior, tendría que conducir a la Corte a inhibirse por ineptitud sustantiva de demanda.

Ahora bien, el señor Bejarano puso énfasis en que si la Corte llegara a pronunciarse de fondo, entonces sólo podría examinarse un único cargo alegado por la demandante, a saber, *“la supuesta violación del bloque de constitucionalidad en materia laboral.”* En relación con lo anterior, dividió su exposición en dos acápite. En el primero, se refirió al régimen salarial y al salario. Allí subrayó el interviniente el margen de apreciación del Legislador en materia laboral y recordó lo dicho por la sentencia C-279 de 1996 por medio de la cual se pronunció la Corte Constitucional sobre el numeral 2º de la Ley 60 de 1990 y concluyó lo siguiente: *“si bien el salario es un derecho inviolable de los trabajadores y está amparado y protegido especialmente por el derecho interno como externo, no es menos cierto que el régimen salarial está y debe estar en constante evolución, y por tanto, asumir posiciones exegéticas como las del actor conducen a absurdas conclusiones como que el derecho al trabajo fuera inmutable y entonces que por ejemplo que (sic) el legislador no podría establecer nuevos derechos conexos al salario – como las primas técnicas- cercenando beneficios a los trabajadores.”*

En el segundo acápite, abordó el ciudadano Bejarano lo supuesta vulneración del derecho a la igualdad en relación con la prima técnica y acudió, de nuevo, a la sentencia C-279 de 1996 para concluir que lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto 1661 de 1991, que a su turno significaba un desarrollo del numeral 3º del artículo 2º de la Ley de 1990 mediante la cual el Congreso de la República otorgó al Ejecutivo facultades Extraordinarias para modificar el régimen de prima técnica, no desconocía el derecho a la igualdad tal como lo dijo la Corte Constitucional del numeral 3º del artículo 2º de la mencionada Ley. A continuación hizo un desarrollo de la evolución del concepto de prima técnica, una noción, que a juicio del interviniente, no establecía distinciones injustificadas por cuanto los criterios utilizados se aplicaban a personas que se encontraban en circunstancias diferentes y son, además, razonables desde el punto de vista constitucional[3]. El representante del Ministerio de Hacienda solicitó que la Corte se inhibiera de pronunciar fallo de fondo. En su defecto, pidió a la Corporación declarar la executable del precepto demandado.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

El señor Ramón González González emitió concepto en nombre del Departamento Administrativo de la Función Pública. El concepto fue allegado a la Secretaría General de esta Corporación dentro del tiempo establecido para tales efectos el día 13 de enero de 2006 y solicitó a la Corte Constitucional declarar la executable del precepto demandado. A continuación se hace un resumen de las razones esgrimidas en apoyo de esta solicitud.

Encontró el concepto que son dos los asuntos planteados por la demanda. De una parte, el que la prima técnica al no ser considerada como factor salarial lesione los derechos de los trabajadores y, por otra, que al establecer regímenes diferentes, el precepto acusado genere un trato discriminado. Tanto en un caso como en el otro, no consideró el representante del Departamento Administrativo de la Función Pública que se haya desconocido la Constitución.

En relación con el primer asunto, dijo el concepto que caía bajo la libertad de configuración legislativa el *“establecer los componentes que constituyen o no el salario, pues es de su competencia desarrollar los temas que contiene la Constitución.”* Frente a este punto, estimó el señor González que la actora incurría en una confusión. Una cosa es el régimen salarial y otra muy distinta es el salario. *“Al primero le corresponden los derechos laborales que la Constitución y la Ley le ha otorgado al servidor público, mientras que el segundo es apenas una parte integrante de tales derechos. El régimen salarial es el género y está compuesto por el conjunto de derechos salariales y no salariales.”* (Énfasis añadido por el interviniente).

Así las cosas, dijo el señor González, *“las primas técnicas otorgadas por el criterio de ‘evaluación del desempeño’ que no están consideradas como factor salarial, no lesionan los derechos de los trabajadores y no implican un desarrollo en contra de la Constitución ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.”*

Con respecto al segundo asunto, subrayó el interviniente la necesidad de distinguir entre trato discriminado y diferenciación justificada objetiva y razonablemente. Apoyándose en la sentencia C-279 de 1996 por medio de la cual la Corte Constitucional se pronunció acerca de la constitucionalidad de la expresión ‘sin carácter salarial’ concluyó el interviniente que allí donde existen razones objetivas y razonables para establecer distinciones no se incurre en una discriminación prohibida por la Constitución. A propósito de lo anterior, recordó el interviniente la cláusula general de competencia que prevé el orden constitucional para el Legislador y la manera como la Corte Constitucional ha subrayado la importancia de tal cláusula.

En lo que concierne al régimen salarial, señaló el interviniente, que le correspondía al Legislador dictar normas generales e indicar en ellas *“los objetivos a los cuales debe sujetarse el gobierno para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de acuerdo con la competencia atribuida por la Constitución que en esta materia es restrictiva.”* Recordó el señor González que la Constitución le atribuía al Presidente como suprema autoridad administrativa competencias para que, de conformidad con los objetivos y criterios determinados por el Legislador, expidiera el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Insistió en que el régimen salarial *“no comprende solo el salario o asignación básica de los diferentes empleos, sino está compuesto por un sin número de emolumentos y factores salariales y no salariales.”* Citó la sentencia de la Corte Constitucional C-510 de 1999 en donde se confirma lo anterior. Consideró, en suma, que la norma acusada no desconocía los preceptos constitucionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 8 de febrero de 2006 el señor Procurador de la Nación emitió concepto respecto de la demanda bajo examen. Según la Vista Fiscal, el problema jurídico que se plantea consistía en determinar si el artículo 7º del Decreto 1661 de 1991 establece un trato discriminatorio entre los grupos de funcionarios que se benefician con la prima técnica y aquellos funcionarios para quienes la prima técnica por virtud de lo señalado en la norma demandada no constituye factor salarial. Luego de analizar la noción de prima técnica y de señalar cómo el Decreto demandado amplió este concepto, admitió que el precepto en cuestión contenía elementos diferenciadores pero indicó, de inmediato, que el Legislador en ejercicio de su facultad de configuración podía establecer distinciones justificadas y razonables, algo que se cumplía perfectamente en el caso bajo examen.

El señor Procurador advirtió, a renglón seguido, que frente al cargo formulado por la actora había operado el fenómeno de la cosa juzgada material respecto de lo establecido en la sentencia C-279 de 1996 *“que declaró la exequibilidad de la expresión ‘y sin que constituya factor salarial’ contenida en el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 60 de 1990 ‘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 concepto transcribió varios apartes de la mencionada sentencia y llega a la conclusión que las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en aquella ocasión se aplican también al presente caso. Por este motivo, solicita a la Corporación estarse a lo resuelto en esa sentencia y declarar la exequibilidad de la disposición demandada con base en la existencia de cosa juzgada material.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta.

Objeto de la demanda

2.- La demandante estima que el artículo 7º del Decreto 1661 de 1991 *“Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones”* genera un trato desigual entre los funcionarios para quienes la prima constituye factor salarial y aquellos para quienes no se configura esta posibilidad. Añade la demandante que en este sentido el precepto demandado desconoce los derechos laborales consignados en los artículos 25, 53 de la Constitución así como los derivados del Convenio 95 de la OIT de 1º de Julio de 1949 ratificado por medio de la Ley 54 de 1962 y, en tal sentido, vulnera el bloque de constitucionalidad y, más concretamente, el artículo 93 de la Constitución Nacional⁴ al determinar que la prima técnica en algunas eventualidades no configurará factor salarial.

Cuestión preliminar. De la cosa juzgada material

3.- Algunos de los intervinientes y el concepto del señor Procurador General de la Nación se pronunciaron acerca de la existencia de cosa juzgada material en relación con el contenido normativo de la disposición acusada. Según los conceptos allegados, en la sentencia C-279 de 1996 por medio de la cual le correspondió realizar a esta Corporación el juicio de constitucionalidad sobre la expresión *“sin carácter salarial”* contenida en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 examinó la Corte los mismos cargos alegados en la presente demanda y no encontró sustento constitucional para que prosperaran.

4.- Ha reiterado la Corporación en múltiples ocasiones su deber de guardar la consistencia con decisiones previas en la medida en que las circunstancias fácticas y jurídicas que sirvieron de base para la decisión se mantengan y no hayan variado. Así lo estableció, por ejemplo, en la sentencia C-447 de 1997 cuando afirmó que *“todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez.”* En esta misma línea de pensamiento, insistió la Corte en que un Tribunal puede, desde luego, apartarse de decisiones previamente adoptadas cuando existen motivos de peso para ello.

5.- En vista de lo anterior, debe la Corte Constitucional establecer si en relación con los cargos formulados en la presente demanda ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material respecto de lo establecido en la sentencia C-279 de 1996. Para tales efectos, examinará la Corte su jurisprudencia acerca del fenómeno de la cosa juzgada material. Luego analizará el caso en concreto.

Cosa juzgada material y respeto del precedente

6.- El fenómeno de la cosa juzgada material implica que los problemas jurídicos decididos por la Corte Constitucional a propósito de una misma Ley no pueden plantearse de nuevo en un juicio de constitucionalidad. No es factible, por consiguiente, volver a cuestionar la Ley por vía de acción de constitucionalidad cuando ya ha sido objeto de examen por los mismos cargos pues, en este evento, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

7.- La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció recientemente sobre la cosa juzgada material en la sentencia C-1189 de 2005. Allí indicó la Corte Constitucional que se presenta cosa juzgada material cuando se cumplen los siguientes requisitos: (i) existe una sentencia de constitucionalidad sobre el mismo texto normativo frente a la cual se ha solicitado previamente un examen de constitucionalidad (identidad formal); (ii) existe identidad entre los cargos que sirvieron de fundamento a la sentencia que puso fin al juicio de constitucionalidad y aquellos que promueve la nueva demanda de inconstitucionalidad.

8.- De acuerdo con lo anterior, es preciso indicar que en el caso bajo análisis de la Corte en la presente sentencia no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material. Aquí nos encontramos ante una situación diferente, a saber, que la disposición jurídica sobre la cual la Corte Constitucional se había pronunciado y al respecto de la que había declarado su compatibilidad con el texto constitucional o una similar se reprodujo en un cuerpo legislativo diferente y está en una Ley diferente. Esta disposición normativa fue demandada de nuevo por los mismos cargos. No se presenta entonces identidad formal, pues se trata de la misma disposición pero insertada en un cuerpo legislativo diferente. (Énfasis añadido) En estas circunstancias la corte debe hacer un pronunciamiento de fondo.

9.- Como se sabe, mediante la sentencia C-279 de 1996 estimó la Sala Plena de la Corte Constitucional que la expresión *“y sin que constituya factor salarial”* contenida en el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 60 de 1990 *“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”* era por entero compatible con la Constitución Nacional. La disposición demandada tiene el siguiente tenor:

“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.

(...)

3o. 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.”

En aquella ocasión se acumularon varias demandas, las cuales, planteaban, en general, los mismos cargos que formula la demanda bajo examen de la Corte Constitucional en la presente ocasión, esto es, que la norma demandada desconocía el derecho de igualdad pues implicaba un trato discriminado injustificado desde el punto de vista constitucional y que vulneraba también la legislación constitucional - incluido el bloque de constitucionalidad - sobre la protección del trabajo y del salario.

10.- La Vista Fiscal *ad hoc* solicitó en aquella época a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del precepto demandado. Estimó el Procurador *ad hoc* que los beneficiarios de la prima técnica estaban plenamente determinados y que no podía afirmarse que este reconocimiento de la calificación para acceder a cargos que exigen conocimientos especializados implicara de modo alguno un trato discriminado. Dijo, además, que en el caso bajo examen se trataba de requisitos que todos podían llegar a cumplir, motivo por el cual, en el momento en que cualquier persona demostrara poseer los conocimientos especializados requeridos, podía acceder a los beneficios de la prima técnica, pues en eso consiste justamente el sentido y razón de ser de esa figura: *“atraer y mantener en el servicio a funcionarios con conocimientos especializados”*⁵

11.- Respecto del desconocimiento de la protección que la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad ofrecen al trabajo y al salario tampoco estimó el Procurador *ad hoc* que esto fuera así. En relación con lo anterior son bastante ilustrativos los siguientes pasajes:

“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 acusadas⁶

12.- Y más adelante agregó refiriéndose a un escrito presentado el 12 de febrero de 1996 por medio del cual se pronunció la Vista Fiscal sobre la constitucionalidad del artículo 14 (parcial) de la Ley 4ª de 1992:

"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 empleadores⁷."

13.- La Corte Constitucional elaboró en la sentencia C-279 de 1996 un conjunto de conceptos que se reiteran aquí para declarar la exequibilidad de la disposición demandada en el presente proceso. En aquella oportunidad, la Corte Constitucional analizó dos aspectos. De un lado, si la disposición demandada desconocía los derechos de los trabajadores y, de otro, si vulneraba el derecho a la igualdad. Respecto del primer asunto, la Corporación estimó que tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia como la sentada por la Corte Constitucional - luego de la vigencia de la Constitución de 1991 - habían reiterado la tesis según la cual el Legislador goza de un amplio margen de apreciación y puede, en consecuencia, disponer que algunas remuneraciones no se tomen en cuenta para efectos de liquidar prestaciones sociales.

Subrayó la Corte Constitucional en aquella oportunidad, que la actora había confundido dos conceptos cuya distinción era, a su juicio, indispensable: por una parte, el concepto de régimen salarial, y, por otra, la noción de salario. Dijo la Corte, que mientras el régimen salarial constituye el género, el salario, entretanto, es la especie. Así las cosas, agregó, por virtud de lo dispuesto en la misma Constitución y *previa una ley marco, el gobierno quedará facultado para fijar el "régimen salarial" esto es, el conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales.*" Concluyó la Corte, que el no considerar ciertas primas como factor salarial no implicaba una lesión de los derechos de los trabajadores. A propósito de lo anterior, vale la pena transcribir el siguiente pasaje:

"Este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aun 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 legislador 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" (Énfasis dentro del texto).

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."

Respecto del argumento presentado por la demandante de acuerdo con el cual *"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"* (énfasis dentro del texto), recordó la Corte que existía ya una jurisprudencia reiterada, rica en matices y contenidos, acerca del derecho a la igualdad. Recalcó, por lo demás, que *"el derecho a la igualdad se predica [ba] entre iguales"*. De ahí, que cuando existen razones objetivas y no arbitrarias para determinar regímenes diferentes entre sujetos ubicados en condiciones distintas, es factible establecer diferenciaciones sin que ello signifique una discriminación injustificada. Dijo la Corte en aquella oportunidad:

"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 Público 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 (...) deba existir idéntico régimen salarial [para todos los funcionarios]. No siendo iguales las calidades para acceder a los cargos ni sus funciones, no es extraño que su remuneración sea diferente."

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional llegó a la conclusión que el precepto acusado no atentaba ni contra los derechos laborales ni contra el derecho a la igualdad garantizados en la Constitución Nacional.

14.- En el presente proceso, la Corte reitera los argumentos de la sentencia C-279 de 1996 para declarar la constitucionalidad del artículo 7 del Decreto 1661 de 1991. Por tratarse del mismo contenido que la norma enjuiciada en la sentencia C-279 pero, en este caso, encontrarse en otro texto, en otra Ley, y no habiéndose modificado el contexto fáctico y normativo, la Corte acoge el precedente y, en consecuencia, declarará la constitucionalidad del artículo 7 del Decreto 1661 de 1991.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-279 de 1996 y, en consecuencia, declarar exequible el artículo 7º del Decreto 1661 de 1991.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

PRESIDENTE

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERIA

MAGISTRADO

ALFREDO BELTRAN SIERRA

MAGISTRADO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

MAGISTRADO

RODRIGO ESCOBAR GIL

MAGISTRADO

AUSENTE EN COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

MAGISTRADO

ALVARO TAFUR GALVIS

MAGISTRADO

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MAGISTRADA

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. **ARTICULO 2o. CRITERIOS PARA OTORGAR PRIMA TECNICA.** Para tener derecho a Prima Técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado:

- a). Título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo durante un término no menor de tres (3) años, o
- b). Evaluación del desempeño.

PARÁGRAFO 1 Los requisitos contemplados en el literal a) podrán ser reemplazados por experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo durante un término no menor de seis (6) años.

PARÁGRAFO 2. La experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite.

2. Prevalencia en el orden interno de los Tratados y Convenios internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Gobierno que

prohíben la limitación de los derechos constitucionales fundamentales en los estados de excepción//la obligación de interpretar los derechos y deberes establecidos en la Constitución Nacional conforme a los Pactos o Convenios sobre Derechos Humanos aprobados por el Congreso y ratificados por el Gobierno.

3. *La diferenciación señalada entre los dos tipos de criterios empleados, radica en que a quienes se les otorga prima técnica, no se encuentran en 'idéntica situación jurídica', como señala el libelista, por el contrario, aquellos funcionarios o empleados cobijados por el primer criterio de asignación de la prima técnica, se les pretende hacer atractiva su permanencia al servicio del Estado, reconociendo sus calidades de especial formación académica y experiencia altamente calificada; en el segundo caso, quienes son acreedores a prima técnica con base en la evaluación de su desempeño, no necesariamente poseen formación avanzada y experiencia laboral altamente calificada, sino que con fundamento en su buen desempeño laboral, evaluado por el competente en cada entidad, la prima en comento opera como un estímulo a tal ejercicio sobresaliente de las funciones propias del cargo."*

4. La prevalencia en el orden interno de los Tratados y Convenios internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Gobierno que prohíben la limitación de los derechos constitucionales fundamentales en los estados de excepción//la obligación de interpretar los derechos y deberes establecidos en la Constitución Nacional conforme a los Pactos o Convenios sobre Derechos Humanos aprobados por el Congreso y ratificados por el Gobierno.

5. Corte Constitucional. Sentencia C-279 de 1996.

6. *Ibídem.*

7. *Ibídem.*

Fecha y hora de creación: 2025-08-26 15:33:00