



Sentencia 17176 de 1998 Consejo de Estado

SENTENCIA 17176 DE JUNIO 11 DE 1998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

DECRETOS QUE DESARROLLAN LEYES MARCO

PUEDEN MODIFICAR O DEROGAR LEYES

Ver el Fallo del Consejo de Estado 1336 de 2003

EXTRACTOS: «El presente contencioso gravita en torno al examen de legalidad de los artículos 1º y 5º del Decreto 1724 de 1997, "por el cual se modifica el régimen de prima técnica para los empleados públicos del Estado".

Sea lo primero realizar una verificación de la preceptiva aplicable al caso en cuestión, para lo cual se tiene:

El esquema de separación de poderes inserto en la Carta de 1991 da suficiente razón sobre los postulados de especialización y colaboración que informan el desempeño de las tres ramas del poder público y de los órganos autónomos e independientes en el común designio que les atañe frente a los fines del Estado. En este sentido el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa mantiene por excelencia su poder reglamentario, sin perjuicio de las facultades constitucionales que le son propias a términos de los artículos 212, 213 y 215, al igual que de las facultades extraordinarias previstas en los artículos 150-10 y 341 ibídem.

Como bien se sabe, por virtud de la nueva Constitución desaparecieron los decretos especiales (C.P., art. 150-9) y los reglamentos constitucionales (C.P., arts. 150-8; 189-21). En relación con estos últimos ha dicho el profesor Jaime Vidal Perdomo:

"Los más célebres de los reglamentos constitucionales fueron los consagrados en el conocido como "ordinal 14 del artículo 120" de la Constitución anterior. La interpretación muy amplia que dio la jurisprudencia —apoyada en parte de la doctrina— a la facultad presidencial de intervención en el banco de emisión y en el ahorro privado amenazaba con llevarse de calle precisas competencias legislativas en el campo económico. Se quiso rectificar dicho riesgo desde la reforma constitucional de 1979, enmarcando tal atribución dentro de los límites de las llamadas "leyes-cuadro".

La solución en términos de 1991 fue similar, como se aprecia en el artículo 150, numeral 19, literal d"(1).

(1) Jaime Vidal Perdomo. Derecho Administrativo. 10ª edición. Bogotá, Editorial Temis, 1994, pág. 18.

Reconociendo que hoy las "leyes-cuadro" encuentran asiento en el artículo 150-19 de la Constitución, debe la Sala preguntarse: ¿Cuál es el rango jurídico que ostentan los decretos dictados por el presidente en desarrollo de tales leyes? Por exclusión debe admitirse de entrada que dichos decretos no corresponden a la categoría de reglamentarios (C.P., art. 189-11). Así mismo, si bien estos decretos son reglamentos que concurren con la ley hacia la regulación de determinados asuntos, coadyuvando a la voluntad del legislador en el ámbito material, es también evidente la subalternidad jurídica que tales actos administrativos acusan frente a la ley. Al respecto baste observar cómo la misma Carta registra en su artículo 241-5 como decretos con fuerza de ley únicamente a los dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150-10 y 341, al igual que los expedidos con apoyo en el artículo 215 ejusdem. Sin que ello implique desconocer el importante antecedente acaecido a instancias de los correspondientes artículos transitorios de la Constitución, conforme a los cuales el presidente quedó facultado directamente para expedir decretos extraordinarios sobre organización administrativa general, incluido el estatuto de Santafé de Bogotá, D.C., decretos tales que no obstante su fuerza legal quedaron bajo el control jurisdiccional del Consejo de Estado.

Es cierto que con fundamento en las "leyes-marco" el Gobierno Nacional dispone de poderes reglamentarios mucho más amplios, como que en la hipótesis del literal c del artículo 150-19 de la Carta se halla facultado para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública. Pero si bien esta circunstancia pone de manifiesto el carácter no reglamentario de los decretos dictados al tenor de dicho literal, de otro lado no militan dudas en cuanto a que los mismos deben ajustarse a las normas generales, objetivos y criterios que le determine el Congreso al ejecutivo. Igualmente, a efectos de destacar esta subordinación jurídica constátese cómo en los supuestos del artículo 150-19 de la Constitución en modo alguno se alude a una habilitación legislativa del presidente, como sí ocurre en los eventos de los artículos 150-10 y 341, de recia estirpe legal. Aspecto este que, como ya se indicó, encuentra sólido respaldo a términos del control de exequibilidad que le atañe a la Corte Constitucional(2). Más aún, recuérdese que los decretos con fuerza de ley los dicta el presidente

poniéndose en el lugar del Congreso, esto es, sustituyéndolo temporalmente en su competencia para legislar, por lo mismo, se trata de un poder derivado. De allí que, tal como lo enseña el profesor Vidal Perdomo, en relación con estos decretos se da un encuadramiento teórico denunciado por: "habilitación jurídica, plazo para su ejercicio, materias, y efectos de las normas expedidas"(3). Características que tuvieron lugar inclusive al tenor de los artículos transitorios de la Carta, a cuya ilustración oportunamente concurren las facultades otorgadas al presidente para expedir el presupuesto general de la Nación para la vigencia de 1992(4).

(2) Sin desconocer que, aunque con distinto origen, el presidente puede dictar decretos de rango legal (los legislativos) revisables por la Corte Constitucional.

(3) Jaime Vidal Perdomo. Ob. Cit. pág. 15.

(4) Con base en el artículo transitorio 5 de la Constitución el presidente dictó el Decreto-Ley 2701 de 1991, contentivo del presupuesto nacional para 1992 y de un faltante de \$ 402.501.263.345, el cual jugó papel determinante en la gestación y expedición de la reforma tributaria de 1992.

Claro es también que merced al fenómeno de la "deslegalización", a tiempo que la Constitución le traza precisos linderos al Congreso en materia de "leyes-marco", le concede al ejecutivo un amplio campo de acción normativa. "Deslegalización" que si bien responde a la necesidad de reducir la frecuencia y extensión de los decretos extraordinarios, en modo alguno entraña un traslado de facultades legislativas a favor de la esfera gubernamental.

Se dirá que el presidente tiene a su cargo fundamentales responsabilidades en materia presupuestal, de comercio exterior, de aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público, salarial y prestacional del sector público, y, por supuesto, frente a la coherencia macroeconómica(5), que por fuerza harían imperativa la asimilación a rango legal de los decretos dictados en desarrollo de las leyes-marco. Empero, si de altas responsabilidades estatales se trata, las ramas legislativa y judicial, al igual que los órganos autónomos e independientes, son también un vivo ejemplo de actores institucionales comprometidos en tareas de indiscutible importancia para el país.

(5) Considerando que las metas macroeconómicas las fija el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, claro es que frente a la coherencia macroeconómica la responsabilidad aparece compartida.

Cierto es también que la dinámica de la economía y del gasto público requieren de mecanismos ágiles que le permitan oportunamente al gobierno resolver mediante decretos los asuntos que a diario le plantean tales materias, esto es, sin tener que acudir al dispendioso expediente de la ritualidad legal, y llegado el caso, privilegiando lo técnico sobre lo político. Con todo, la diligencia y cuidado con que debe actuar el ejecutivo no se puede tomar como argumento elusivo del acatamiento debido a las competencias y al orden jerárquico de las normas. De allí que aún frente al cambiante tema impositivo el gobierno sólo pueda establecer nuevos tributos o modificar los existentes (de modo temporal) bajo los precisos linderos de la emergencia económica, social o ecológica. Y claro, mediante decretos con fuerza de ley según lo indica el inciso segundo del artículo 215 de la Constitución. Disposición que a su vez refrenda la inequivocidad de contar siempre con la previa habilitación jurídica para dictar decretos con fuerza de ley, habilitación que fluirá directamente, ya de la Carta, ora de la voluntad del legislador con arraigo en ella.

Pero si lo anteriormente dicho es cierto, no lo es menos que los decretos dictados en desarrollo de una "ley-cuadro" ostentan una condición jurídica superior a la de los decretos reglamentarios, que no obstante tipificarlos como actos administrativos, pone de manifiesto su clara vocación derogatoria de las leyes anteriores, siempre que éstas no sean orgánicas o estatutarias.

Procede ahora entrar en el examen del caso en cuestión. En efecto, a través del inciso primero del ordinal 5º del artículo 113 de la Ley 106 de 1993 se dispuso:

"El Contralor General de la República podrá asignar, previo señalamiento de los requisitos mínimos que deberán cumplirse, prima técnica a los funcionarios que desempeñen los cargos comprendidos en los niveles directivo-asesor, nivel ejecutivo y los nivel (sic) profesional".

Los requisitos mínimos para el otorgamiento de la prima técnica a los respectivos empleados del ente fiscal fueron establecidos mediante el Decreto 1384 de 1996.

Posteriormente se dictó el Decreto 1724 de 1997, "por el cual se modifica el régimen de prima técnica para los empleados públicos del Estado". A través del artículo 1º de este decreto se estipuló:

"La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, solo (sic) podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles directivo, asesor, o ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes órganos y ramas del poder público".

Del tenor literal de esta norma se desprende que en lo tocante a los niveles destinatarios fue modificado el régimen de prima técnica de los empleados vinculados tanto a los órganos que integran las ramas del poder público, como a los autónomos e independientes, órganos estos que comprenden a la Contraloría General de la República.

Por virtud de la modificación introducida se suprimió el nivel profesional del universo de destinatarios de la prima técnica. ¿Pero qué clase de decreto fue el que obró tal eliminación? Veamos pues: El decreto acusado fue dictado con fundamento en la Ley 4ª de 1992, es decir, se trata de un acto administrativo expedido en desarrollo de una "ley-marco", que según se ha visto puede tener la virtualidad de modificar o derogar las leyes preexistentes. Por consiguiente, a partir de la promulgación del decreto censurado debe considerarse insubsistente el segmento referido al

nivel profesional en el inciso primero del ordinal 5º del artículo 113 de la Ley 106 de 1993, al propio tiempo que modificados los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto 1384 de 1996, advirtiendo además que para la reincorporación positiva del mencionado nivel profesional, necesaria será la expedición de una ley, o de un decreto de "ley-marco" que así lo dispongan.

Así pues, teniendo en cuenta que las normas presuntamente quebrantadas podían ser modificadas o derogadas por el Decreto 1724 de 1997, sin perjuicio de los derechos adquiridos este decreto habrá de preservarse dentro del ordenamiento jurídico positivo.

Consecuentemente la Sala considera que la nulidad deprecada no está llamada a prosperar.

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

FALLA:

Deniéganse las súplicas de la demanda.

Notifíquese y cúmplase».

(Sentencia de junio 11 de 1998. Expediente 17176 Consejero Ponente: Dr. Carlos A. Orjuela Góngora).

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 20:57:58