Función Pública

Sentencia 244 de 2013 Corte Constitucional

SENTENCIA C-244/13

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE EMPLEADOS PUBLICOS-Cosa juzgada constitucional respecto de expresión contenida en artículo 15 de la ley 4 de 1992/REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS CONTENIDO EN LEY 4 DE 1992-Prima especial de servicios/PRIMA ESPECIAL DE SERVICIO-Carácter salarial

POLITICA DE NIVELACION SALARIAL PARA JUECES DE LA REPUBLICA Y OTROS ALTOS SERVIDORES PUBLICOS-Contenido y alcance

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL-Regulación

PRIMA TECNICA-Desarrollo normativo/PRIMA TECNICA-Contenido normativo/NIVELACION SALARIAL-Desarrollo normativo/PRIMA TECNICA-Naturaleza jurídica

PROTECCION LABORAL E IGUALDAD SALARIAL-Jurisprudencia constitucional/SALARIO-Concepto

INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE-Jurisprudencia constitucional

IGUALDAD EN EL DERECHO SOCIAL DEL TRABAJO-Jurisprudencia constitucional/DERECHO A LA IGUALDAD DE SERVIDOR PUBLICO-Alcance

Referencia: expediente D-8121

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 4a de 1992, "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 los establecido en el artículo 150 numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política ".

Actor:

Martha Parada Noval

Conjuez Sustanciador:

DIEGO E. LÓPEZ MEDINA

Bogotá D. C, veintidós (22) de abril de dos mil trece (2013).

I. ANTECEDENTES

1. Formación de una sala especial de conjueces

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Martha Parada Noval ha solicitado la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos apartes del artículo 15 de la Ley 4ª de 1992. Como la referida norma hace referencia a una "prima especial de servicios" que el Legislador concedió, entre otros, a los Magistrados de la Corte Constitucional, la totalidad de los actuales miembros titulares se declararon impedidos para decidir el presente proceso por "tener Interés en la decisión" (articulo 25 del Decreto 2067 de 1991). Los impedimentos fueron aceptados y se procedió a la designación de una sala especial de conjueces que ha asumido el presente caso mediante la designación de Presidente y el sorteo de un magistrado sustanciador. Para efectos de la presente acción pública de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional quedó conformada de la siguiente manera:

Luis Fernando Alvarez Londoño (Presidente)

Rodolfo Arango Rivadeneira

Diego López Medina (ponente)

Carmen Milán de Benavides

Rodrigo Noguera Calderón

Jairo Parra Quijano

Libardo Rodríguez Rodríguez

Rodrigo Uprimny Yepes

Alejandro Venegas Franco

Durante el trámite de la acción, la demandante presentó escrito recusando al Conjuez Rodrigo Uprimny Yepes por la publicación, bajo su firma, de un artículo en el periódico "El Espectador" del 19 de enero de 2013 con el título "Equidad y pensiones privilegiadas". Para la recusante, el Conjuez Rodrigo Uprimny habría, con su artículo, "conceptuado sobre la constitucionalidad de la disposición acusada" (incurriendo así en la causal establecida por el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991). El Dr. Uprimny presentó un escrito a la sala en la que manifestaba que no aceptaba la recusación porque el artículo de opinión se refería al artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 (relacionado con las pensiones), mientras que el presente proceso versa sobre el artículo 15 (relacionado con la prima especial de servicio); argumenta también que su argumento en la pieza de opinión tenía que ver con la naturaleza regresiva de las pensiones concedidas en el artículo 17 y que ese argumento, por sí solo, no implicaba emitir un concepto sobre la constitucionalidad de la norma que, en todo caso, no es la misma que se discute. La sala consideró atentamente los argumentos de la recusante y del Sr. Conjuez y estimó, por voto mayoritario, que este último no estaba incurso en la causal legal citada y que, por tanto, la publicación de su artículo no ponía en entredicho su capacidad de fallar dentro del presente proceso con la debida imparcialidad. El Conjuez Rodolfo Arango consideró que se debió haber aceptado la recusación.

2. Disposición demandada.

A continuación se trascribe de manera integral el artículo cuestionado por la demandante, subrayando el aparte específico cuya inconstitucionalidad se solicita:

Diario Oficial No. 40.451 de 18 de mayo de 1992 LEY 04 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 los establecido en el artículo 150 numeral 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 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 supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

3. La demanda.

A juicio de la ciudadana el enunciado normativo demandado desconoce el derecho a la igualdad (Art. 13 de la C. P.), algunos principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo (Art. 53 de la C. P.) y vulnera la obligación del Estado colombiano de interpretar los derechos constitucionales de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 de la C. P.).

Según la demanda, el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 tenía como objetivo constitucional central lograr la igualación salarial de ciertos altos funcionarios del Estado con los ingresos laborales de los miembros del Congreso de la República. Estos altos funcionarios beneficiarios de la norma incluyen a 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; la norma igualmente contemplaba que la misma prima podía ser extendida por el Gobierno Nacional a los Ministros del Despacho, los Generales y los Almirantes de la Fuerza Pública. Esta igualación se consiguió mediante la concesión de una "prima especial de servicios" que, aunada a los demás "ingresos laborales", no podía sobrepasar los ingresos laborales percibidos por los miembros del Congreso.

La demanda reclama, en lo fundamental, que esta nivelación salarial fue incompleta y parcial y que la Constitución Política exigía, en varias de sus disposiciones, que los altos funcionarios beneficiarios terminaran recibiendo, de manera efectiva y hasta el último peso, los mismos ingresos salariales de los congresistas. La nivelación salarial fue incompleta, en primer lugar, porque el mismo texto legal, en su versión original, estableció que la "prime; especial de servicios" no tendría "carácter salarial". Negado este carácter, por tanto, la prima especial de servicios tan sólo ayudaría a nivelar las asignaciones básicas mensuales de los funcionarios beneficiados, pero no contaría como factor de cálculo para la cotización o liquidación de beneficios y prestaciones relacionadas con la relación laboral como lo son el régimen de pensiones, el de salud y las

prestaciones laborales especiales establecidas por ley que se conocen bajo los nombres de "prima de navidad", "prima de servicios", "vacaciones" y "cesantías".

Según la demanda, la H. Corte Constitucional se pronunció ya sobre este enunciado legal en sentencia C-681 de 2003 y encontró que la exclusión del "carácter salarial" de la "prima especial de servicios" para los altos funcionarios beneficiados era inconstitucional ya que, en esencia, sometía a los altos funcionarios beneficiados al régimen laboral aplicable a los congresistas. Según la Sala de Conjueces convocada en aquella ocasión, "[e]sta forma de regulación del régimen salarial de los Altos dignatarios de la función pública no es afortunada por las confusiones que genera para el manejo operativo del régimen, salarial y prestacional de los servidores públicos, especialmente de los altos dignatarios y la confusión que despierta en la opinión pública con lo cual se desarrollan opiniones contrarias a la realidad que despiertan toda suerte de reacciones fundadas en la desinformación en que se mantiene al pueblo colombiano respecto del manejo de los recursos del Estado y de las relaciones laborales de los servidores públicos." En aquella ocasión la sala de conjueces afirmó que la "prima especial de servicios" sí era parte de los factores salariales propios de los funcionarios beneficiados, pero aclaró en los numerales 2° y 3° de la parte dispositiva de la sentencia que "[l]a prima especial de servicios constituirá factor de salario solo para la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de acuerdo con las normas nacionales vigentes que regulan el régimen prestacional de los funcionarios señalados."

Según la demandante, pues, la nivelación salarial integral de los altos funcionarios quedó incompleta por esta decisión de la H. Corte Constitucional en interpretación del artículo 15 de la Ley 4ª de 1992. Al limitarla a la pensión de jubilación, la sentencia excluyó el carácter salarial de la prima para el cálculo de otras prestaciones de naturaleza laboral como lo son la prima de navidad y las cesantías. Debido a esta omisión, para el año 2009 los magistrados de Altas Cortes tuvieron $16'250.710,oo menos de ingresos laborales que los Congresistas cuando por obligación legal y constitucional debían haber recibido sumas iguales. La obligación constitucional de nivelación salarial total entre estos funcionarios la funda la demandante en la garantía de igualdad establecida en la Constitución Política y en lo que denomina el "marco constitucional de la regulación salarial": según ese marco constitucional, que extrae íntegramente de los "principios mínimos fundamentales del trabajo" del artículo 53 superior, el Legislador o la Corte Constitucional no podían artificiosamente negarle carácter de "factor salarial" a pagos que efectivamente tengan la función de remunerar al trabajador los servicios personales prestados a su empleador. Como, según la demandante, esta es la naturaleza de la "prima especial de servicios" establecida en la Ley 4ª de 1992, resulta inconstitucional excluirla del cálculo y liquidación de todo tipo de prestación laboral legal. La sola extensión de su carácter salarial al cálculo de las pensiones de los altos funcionarios beneficiarios es inconstitucional porque niega su carácter de ingreso laboral para el cálculo de las otras prestaciones laborales concedidas por ley. Esta regulación anómala (a la que se ha llegado tanto por la ley como por interpretaciones jurisprudenciales) rompe la igualdad de trato de los altos funcionarios beneficiarios ya que, en últimas, reciben ingresos menores a los de los Congresistas. Contra ella se dirige la demanda al solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión "prima especial de servicios" todavía supérstite en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992. Con esta inconstitucionalidad se pretende que se reconozca interpretativamente el carácter salarial de dichos ingresos para así impedir los agravios constitucionales argumentados por la actora.

4. Intervención de coadyuvantes y opositores de la demanda ciudadana

En el presente proceso intervinieron diversas entidades del Estado y algunos ciudadanos y Magistrados de la República. Las entidades del Estado se opusieron a las pretensiones de la demanda; los ciudadanos la coadyuvaron. Presentaremos a continuación las posturas de los opositores y luego las de los coadyuvantes.

El Departamento Administrativo de la Función Pública se opone a las pretensiones de la demanda por existencia del fenómeno de la cosa juzgada. Afirma que este tema ha sido examinado en tres ocasiones anteriores por la Corte y que un nuevo pronunciamiento generaría verdadero desconcierto e incertidumbre entre los actores concernidos. Para el interviniente la actora en realidad está pidiendo una nueva interpretación de la norma del artículo 15 para reintroducir la calidad de "factor salarial" pleno a la prima especial de servicios. La Corte le había concedido a esa prima la naturaleza de "factor salarial" pero tan sólo para los efectos de cotizaciones y liquidación de pensión (C-681/03).

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consonancia con la anterior argumentación, solicita que la Corte se declare inhibida por existir sobre la norma el fenómeno de la cosa juzgada absoluta.

El Ministerio de Defensa presentó un escrito que desafortunadamente no examina de forma concreta, los cargos presentados por la demandante. El memorial se dedica más bien a defender el actual régimen laboral y prestacional de las Fuerzas Armadas sin mayor conexión directa con el debate constitucional suscitado en el presente proceso.

El Ministerio de la Protección Social pide que se declare la constitucionalidad de la norma acusada pero no lo argumenta en forma debida ya que el escrito parece preparado para un proceso diferente, posiblemente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Del lado de los coadyuvantes, presentó escrito la ciudadana Susana Buitrago Valencia en el que pide que se acceda a las peticiones de la demanda. Su principal argumento tiende a demostrar que, dado que el propósito de la Ley 4ª fue el de igualar los emolumentos de los magistrados con los de los Congresistas, esta igualación no se realiza si la prima especial no tiene carácter salarial o si dicho carácter salarial sólo se restringe al cálculo de las pensiones, según la interpretación restrictiva que hizo la sentencia C- 681 de 2003. Propone por tanto extender la interpretación del artículo 15, concediendo las pretensiones de la demanda.

La ciudadana Luz Pilar Gómez González también coadyuva la demanda. Sus argumentos básicos son los siguientes: (i) busca mostrar que la demanda es apta frente a posibles objeciones al respecto; (ii) busca establecer, al contrario de lo afirmado por las entidades del Estado participantes, que no existe cosa juzgada constitucional en la sentencia C-681/03 porque allí la Corte en realidad sólo examinó la distinción de trato ("discriminación", la llama) causada por la Ley 332/96 cuando reconoció cierto valor salarial a la prima especial ganada por los funcionarios

del artículo 14 de la Ley 4º del 92. Pero esta Ley, al reconocer tan sólo el efecto salarial parcial de la prima, desconoció principios fundamentales del derecho constitucional al trabajo, especialmente el del "principio de primacía de la realidad" ya que esta prima constituye efectivamente salario. Y si eso es así, por lo tanto no es posible excluirla como factor básico de liquidación de todas las demás prestaciones sociales porque vulnerarían de manera estructural el esquema del artículo 53 que establece una serie de protecciones a los trabajadores dentro de una concepción social del derecho al trabajo.

El ciudadano Pablo Cáceres Corrales igualmente coadyuva la demanda. La naturaleza jurídica de la prima de servicio es, en su opinión, "salario". Y si es "salario" no es posible que no se tome en cuenta como base para la liquidación de las prestaciones sociales porque así los exige, entre otros, el Código Sustantivo del Trabajo (artículo 127). Y porque, agrega, el salario es base para la liquidación de las prestaciones sociales de "todos los regímenes laborales colombianos, bien sea del sector privado o del sector público". Y si ello es así, el trato a los Magistrados resultaría abiertamente discriminatorio.

5. Intervención del Procurador General de la Nación (ad hoc)

El Dr. Luis Javier Moreno Ortiz intervino en el proceso en su calidad de Procurador General de la Nación (ad hoc) frente a los impedimentos manifestados y aceptados al Sr. Procurador General en ejercicio y a la Sra. Viceprocuradora, también en ejercicio. En su concepto ante la Corte, el Sr. Procurador ad hoc pide que se declare la exequibilidad de la norma porque la demanda no está acusando la frase "prima especial de servicios" sino que, en realidad, está controvirtiendo la decisión tomada en la sentencia C-681/03 cuando la Corte al declarar la inconstitucionalidad de la expresión "sin carácter salarial" sólo extendió restrictivamente tal carácter "salarial" a la base para la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y no a las otras prestaciones sociales que reciben los servidores públicos incluidos en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1991. Según el Sr. Procurador General ad hoc hubiera sido más preciso si la Corte en la sentencia C-681 hubiera mantenido la expresión "sin carácter salarial", pero interpretándola para aclarar que, a pesar de ello, la igualdad de trato (quebrantada por la expedición de la Ley 332/96) requería que dicha prima sí fuera incluida para la cotización de la pensión, pero no para las otras prestaciones respecto de las cuales el legislador no las había considerado "factor salarial", ni en la Ley 4ª de 1991, ni posteriormente en la Ley 332. Por tanto, la demandante en realidad está pidiendo que la Corte expida una nueva interpretación contrariando la ya asumida en la sentencia C-681/03 que, por lo tanto, ya tiene la fuerza de cosa juzgada.

II. CONSIDERACIONES.

1. La política de nivelación salarial para los jueces de la República y otros altos servidores públicos
Esta sentencia versa, una vez más, sobre el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992. Este texto legal y sus posibles implicaciones constitucionales, sin embargo, no deben leerse de forma aislada. Este artículo es tan sólo uno de los pilares de una política pública estatal que en el último cuarto de siglo ha buscado mejorar los ingresos de la rama judicial frente a la extendida percepción, a finales de los años ochenta, que éstos no eran suficientemente altos y que no estaban equitativamente nivelados con los percibidos por otros funcionarios del Estado. Esta es una historia jurídica compleja y llena de contrastes, que la Corte Constitucional quiere poner en contexto, en esta ocasión, para generar una adecuada orientación hacia el futuro frente al gran número de conflictos (individuales y colectivos, judicializados y no judicializados) que la implementación de esta política ha generado en los últimos años en la vida institucional del país. Es cierto que la Corte Constitucional, por regla general, no define las políticas públicas, pero en la medida en que ellas se expresan en leyes (o en otros actos sometidos a control de la Corte en virtud del artículo 241 CP.) tiene la competencia para conocer las discusiones de constitucionalidad que sobre ellas presentan los ciudadanos. Y las implicaciones constitucionales de la política de "nivelación salarial" para la rama judicial han sido, como veremos a continuación, intensamente debatidas en sede judicial (tanto en procesos de constitucionalidad abstracta así como en acciones de tutela y contencioso-administrativas).

2. La prima técnica antes de la Constitución de 1991

En el Decreto 2285 de 1968, el Estado creó un incentivo económico especial para poder retener dentro de su burocracia a personas que por su excepcional preparación técnico-científica merecieran un complemento a sus salarios legales ordinarios. A este complemento se le denominó "prima técnica". Las condiciones de aplicación de la prima técnica la hacían un fenómeno bastante excepcional y encaminado a la retención de personal con conocimiento técnico-científico muy calificado en áreas de conocimiento especializadas. Esta concepción general se mantuvo en el Decreto-ley 1042 de 1978 que le daba continuidad a la idea de remunerar a personal especializado con perfiles técnico-científicos. El tema fue retomado en la Ley 60 de 1990 donde se autorizó al ejecutivo para que expidiera una nueva reglamentación que permitiera " [m]odificar 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[1]." De conformidad con esta Ley de autorizaciones, el ejecutivo expidió el Decreto 1661 de 1991 en el que se estableció un nuevo régimen ordinario para la aplicación de la prima. En el artículo 1º de dicho Decreto se definió la Prima Técnica como "un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo. Asimismo será un reconocimiento al desempeño en el cargo, en los términos que se establecen en este Decreto."

Pero la prima otorgada por "reconocimiento al desempeño en el cargo" empezó a tener un nuevo uso dentro del marco de la política salarial del gobierno. Bajo la percepción que los funcionarios de nivel directivo tenían salarios bajos en comparación a los ofrecidos por el sector privado, el Gobierno empezó a aplicar la prima técnica a funcionarios de nivel directivo de la rama ejecutiva según el Decreto 2164 de 1991. Esta nivelación por vía de reconocimiento de la "prima técnica" se empezó a hacer en función del cargo y sin necesidad de demostrar, por parte del funcionario, las exigentes condiciones que originalmente se exigían. Frente a esta norma, la doctrina especializada en el tema empezó a hablar de una prima técnica "automática", diferente a las obtenidas (i) por especial cualificación técnico-científica o (ii) por excepcional desempeño laboral. Este tipo de prima "automática" fue también aplicado a la rama judicial (Decreto 1016/91), como forma de responder a la necesidad de lograr una

nivelación de los salarios de estos funcionarios frente a los pagados por el mercado. Dentro de esta política salarial sectorial, el Decreto 1016 de 1991 extendió la prima técnica a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado y Magistrados del Tribunal Disciplinario, haciéndola "equivalente al 60% del sueldo básico y los gastos de representación asignados a dichos funcionarios, en atención a las calidades excepcionales que exigen para el ejercicio de las funciones propias de esos empleos."[2]

A los pocos meses de esta extensión a los altos escalones de la rama judicial, la prima automática también se extendió al nivel directivo de toda la administración pública, de los organismos de control, de la organización electoral y de la entonces vigente Dirección Nacional de Instrucción (Decreto 1624/91). Con esta ampliación, la nivelación salarial terminó cubriendo, entre muchos otros[3], a los jefes de Departamento Administrativo, Viceministros, Superintendentes, Directores de establecimientos públicos, Rectores de universidad, Directores generales de Ministerios y Departamentos Administrativos, Procurador General, Contralor General, etc., etc.[4] A los Ministros no se les aplicó la nivelación porque para ellos fue creada especialmente una "prima de dirección" dentro de este esfuerzo general del Estado por levantar los niveles de remuneración a sus funcionarios.[5]

3. La prima técnica después de la Constitución de 1991 y los esfuerzos de "nivelación salarial" de la Rama Judicial

La Constitución de 1991 ordenó[6] la expedición de una Ley de las que la doctrina ha llamado "marco" o "cuadro" para fijar las reglas generales del régimen salarial y pensional del sector público. Se expidió así la Ley 4ª de 1992, uno de cuyos temas centrales fue lograr una nivelación adecuada y más comprehensiva de los salarios del sector judicial en sus artículos 14 y 15.

El proyecto de lo que después llegaría a ser la Ley 4ª fue propuesto por el Gobierno dentro de la intensa actividad legislativa de esos años, tendiente a lograr el desarrollo normativo de la nueva Constitución. El proyecto original no incluía reglas generales para el régimen salarial y pensional de la rama judicial. Estas fueron entrando poco a poco en el debate parlamentario y desde la perspectiva de un aumento salarial que generara una "nivelación" de los sueldos de la rama que padecía de incoherencias tanto "externas" como "internas": así, y en términos de coherencia externa con las otras ramas del poder público, los altos funcionarios judiciales recibían sueldos menores que los percibidos por los congresistas y por los altos cargos del ejecutivo; y, en segundo lugar, al interior de la rama, había falta de proporcionalidad salarial en la pirámide salarial ya que los sueldos de los magistrados de las cortes de cierre estaban muy distantes del segundo nivel salarial (conformado por los magistrados de Tribunal y magistrados auxiliares de Altas Cortes) y, a fortiori, con un extendido tercer nivel salarial conformado por el resto de jueces unipersonales que atienden el grueso de la demanda judicial del país.

El primer foco de preocupación del Congreso fue la coherencia "interna" de la escala salarial de la rama. Esta temática fue introducida en la ponencia para primer debate en el Senado[7] bajo la siguiente justificación:

"Una situación semejante [a la que acontece en las Fuerzas Militares y de Policía] se presente en la Rama Judicial, en donde hay grandes saltos entre la remuneración de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Magistratura, por una parte, y los Magistrados de los Tribunales Superiores y Tribunales Administrativos que están en el siguiente nivel de remuneración [...] Otro salto se presenta entre este segundo nivel y la nivelación de los jueces".

Para el ponente del proyecto de ley,

"la opinión pública sabe que si no hay justicia no hay país. Y es consciente de la necesidad de pagar unos salarios adecuados a la importancia del trabajo de Magist[r]ados y Jueces y a las crecientes dificultades para cumplir sus labores.

Por eso propongo que, al realizar los ajustes correspondientes a este año, el Gobierno elimine las descompensaciones en la escala de remuneración de la Rama Judicial.

El factor de las desproporciones ha sido la prima técnica, que se estableció en virtud [...] de la Ley 60 de 1990, para Magistrados de la Corte, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario. Al volverla exclusiva de ellos, los Magistrados de Tribunales y los Jueces quedan en una escala salarial distinta.

Para eliminar esta injusticia, propongo que el Gobierno quede facultado para extender esta prima técnica a Magistrados de Tribunales y Jueces. Su exclusión en 1990 fue una disposición inequitativa, que rompió la proporcionalidad en las remuneraciones de la Rama Judicial, y colocó a la administración de justicia en situación de inferioridad frente a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, a los cuales se les reconoció la posibilidad de recibir esa prima".

Para hacer realidad esta propuesta, el ponente propuso un nuevo artículo en el proyecto[8] en el que se ordenaba hacer aumentos generales de las escalas de salarios, especificando en el parágrafo que la prima técnica debería ser extendida por el Gobierno Nacional a todos los demás jueces de la República que no habían sido beneficiados en la Ley 60 de 1990 y en el Decreto de facultades extraordinarias 1016/91.

Esta propuesta pasó posteriormente por la Comisión Primera de la Cámara; el pliego de modificaciones allí introducido ya le empezó a dar a al proyecto de ley la estructura normativa dual que terminaría de reflejarse en los artículos 14 y 15 y de la Ley 4ª. La primera de estas normas tenía que ver con la coherencia interna de la escala salarial de la Rama Judicial. En la redacción de la Cámara,

"El Gobierno Nacional establecerá una prima, sin carácter salarial, para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Judiciales incluidos los de la Justicia Penal Militar, Agentes del Ministerio Público delegados ante la rama judicial y para los Jueces de la República, excepto los que opten por la Escala de Salarios de la Fiscalía General de la Nación, dentro de los plazos y términos fijados por el mismo con sujeción al numeral 14 del

artículo 189 de la Constitución y a lo preceptuado en el artículo 280 de la Constitución Nacional.

PARÁGRAFO 1: En el mismo sentido revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la rama judicial sobre la base de su nivelación o reclasificación, atendiendo criterios de equidad."

Para justificar esta redacción, los ponentes para el primer debate en la Cámara afirmaron lo siguiente:

"En aras a la equidad y con el propósito de crear equilibrio dentro de la rama judicial acogiendo el espíritu de sus diversas jerarquías se presenta un nuevo artículo que cobija tales pretensiones en su conjunto, obviamente, tomándose en cuenta el factor de los recursos presupuéstales".

Fue igualmente en esta etapa del proceso legislativo cuando se introdujo el núcleo normativo de lo que luego sería el artículo 15 de la Ley 4ª, bajo la siguiente redacción:

"Los Magistrados de la Corte Constitucional, los de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado, los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil, tendrán un sueldo básico más los gastos de representación y primas técnicas respectivas equivalente a los asignados a los Ministros del Despacho y en ningún caso superiores a los reconocidos para los Congresistas".

Con esta norma se buscaba lograr "coherencia externa" entre los salarios de altos funcionarios constitucionales (incluidos el nivel superior de la Rama Judicial) y los niveles superiores de la administración pública central y los congresistas de la República.

El artículo 14 terminaría por tener una modificación final en el pliego de modificaciones presentado para la Plenaria de Cámara: allí se mantuvo la prima especial para el segundo escalón de magistrados de la Rama Judicial, pero, a instancias del Gobierno y por restricciones fiscales, se le restringió a una banda no menor del 30% pero no mayor del 60% del salario básico por aquel entonces asignado a estos niveles:

"ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, 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 (lo.) 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."

El texto final del artículo 15 sufriría apenas una modificación final en la Comisión de Conciliación que fue convocada para resolver las diferencias de los textos aprobados por las cámaras legislativas. En lo que tenía que ver con los ingresos de altos funcionarios constitucionales, el texto final los desvinculó del de los Ministros (como venía siendo aprobado) y los ancló directamente a los de los Congresistas, de la siguiente forma:

"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 supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública."

Estas reglas de los artículos 14 y 15 (que constituyen el núcleo del presente proceso de constitucionalidad) se verían complementados por otras dos, cuyo contenido resultaría esencial en el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial. En la primera de esas normas se establecía la igualdad absoluta entre magistrados de Altas Cortes: "La remuneración, las prestaciones sociales y los demás derechos laborales de los Magistrados de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, serán idénticos". Este texto, sin modificaciones, llegaría a ser el artículo 16 de la Ley 4ª de 1992.

Y, en segundo lugar, se estableció una primera versión de la regla bajo la cual los congresistas llegarían a percibir su pensión y que tiene importancia, en este caso, porque de ella se desprendería posteriormente la regla análoga que rige el tiempo relevante para la liquidación de pensiones de magistrados. Decía así la propuesta:

"El Gobierno Nacional fijará el régimen de pensiones de los Senadores y Representantes, teniendo en cuenta que estas no deben ser inferiores del último salario devengado. Los Congresistas que hayan cumplido 16 años de servicios, adquieren el derecho a jubilación al tiempo proporcional servido."

En los debates subsiguientes esta regla sufriría importantes cambios hasta convertirse en el artículo 17 de la Ley 4792. Originalmente afirmaba que la jubilación se concedería en monto igual al "último salario devengado". Aunque esto fue retirado, la versión final de la norma terminó concediendo, en todo caso, un tratamiento excepcional mente generoso para la jubilación de los congresistas si se le compara con las reglas ordinarias aplicables dentro del régimen pensional de prima media. El artículo 17 definitivo de la Ley 4ª rezó así finalmente:

"El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquellas y estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

PARÁGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva".

Esta regla, aunque de aplicación exclusiva a los pensiones de los congresistas en la Ley 4ª/92, merece ser citada porque es ejemplo de una clase de reglas análogas que han sido expedidas a lo largo del tiempo y que benefician las pensiones de ciertos funcionarios públicos (entre ellos a los funcionarios judiciales de los artículos 14 y 15) frente al régimen general y ordinario, permitiendo que las jubilaciones se calculen a partir del último salario, o del más alto percibido en el último año, o del promedio de salarios del último año, u otras versiones similares, pero igualmente privilegiadas, que, en sentir de esta Corte, tienen protuberantes defectos constitucionales por violación del principio de trato igualitario consagrado en la Constitución, entre varios otros.

Esta historia legislativa deja varias enseñanzas que la Corte quiere resaltar. El establecimiento de la Ley 4ª de 1992 muestra cómo se utilizó el concepto laboral de "prima técnica", proveniente de finales de los años sesenta, para lograr una nivelación salarial, con coherencia interna y externa, de la Rama Judicial colombiana. La Ley Marco del régimen salarial y prestacional reconoció que había un importante rezago en materia de aumentos salariales en el sector público, pero especialmente en la Rama Judicial. En el momento en que la Rama Judicial era la más amenazada por la violencia en el país y luego de los horrores sufridos a lo largo de la década de los ochentas, el Estado reconoció que sus ingresos laborales eran muy inferiores a la media internacional y que se debía hacer un esfuerzo por aumentarlos para así respaldarla en el ejercicio de su importante misión. Al hacerlo, sin embargo, la Ley 4ª de 1992 se fijó particularmente en los dos más altos escalones de la Rama Judicial y en funcionarios análogos (en otros altos funcionarios constitucionales) para hacer aumentos significativos de sus remuneraciones. Al segundo nivel de la jerarquía funcional de la Rama Judicial (Magistrados de Tribunal, Magistrados Auxiliares y algunos cargos homólogos), se autorizó un aumento con ciertos topes máximos, para evitar desequilibrios presupuéstales; y al primer nivel de dicha jerarquía (Magistrados de Cortes de cierre), se le ancló el sueldo al mismo nivel del de los congresistas en un esfuerzo por restaurar una cierta simetría entre las ramas del poder público. El efecto de estas determinaciones fue inmediato: en la literatura especializada se reconoce de forma generalizada que los reajustes de ingresos ofrecidos a la Rama Judicial en esos años aumentaron su capacidad institucional, dándole a sus jueces una importante garantía concreta de autonomía en el ejercicio de su cargo.

La política salarial consagrada en las normas de la Ley 4ª de 1992, sin embargo, ha demostrado tener aspectos controversia) es y vacíos que luego, con el tiempo, habrían de suscitar altos niveles de litigio constitucional y administrativo (y en donde se enmarca, además, la demanda de; inconstitucionalidad aquí estudiada): el más importante de estas controversias radica en que el legislador de 1992 no quiso que las primas concedidas fueran consideradas como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales. La Ley, pues, decidió aumentar los salarios de manera importante, pero quiso evitar su impacto sobre la carga prestacional, en un esfuerzo de mantener un cierto equilibrio fiscal dentro de la clara determinación de aumentar la remuneración de estos funcionarios. Esta decisión, como se verá, ha sido la que más litigios y dudas ha ocasionado a través del tiempo. Es igualmente claro, de otro lado, que el esfuerzo de reajuste de ingreso, aunque iba dirigido a todos los jueces, se concentró particularmente en los dos primeros niveles de la jerarquía funcional y nunca llegó a cubrir, en su implementación, al resto de los jueces colombianos.

4. El desarrollo posterior de las normas marco de política salarial de la Rama Judicial (1996-2012) y la transformación de la prima técnica

Estas normas marco de política salarial y prestacional para la Rama Judicial se mantuvieron durante algún tiempo hasta el período 1996 -1998 cuando se les hicieron unos cambios importantes (que resultan pertinentes para el presente caso): en el año de 1996, la Ley 332 empezó a cambiar la decisión del legislador del año 1991 en el sentido de que la prima especial no contara como factor salarial, pero sólo para los funcionarios judiciales de segundo nivel cubiertos por la regla del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. Según el Gobierno de la época, se había concedido una prima especial a los Magistrados de Tribunal de un 30% de su base salarial (el cual, como se recordará, era el límite mínimo dentro de la banda de reajustes permitida por la Ley). Como la prima no constituía factor salarial, ello significaba que este rango de Magistrados de Tribunal y funcionarios homologados se estaba jubilando con el 46% de los ingresos regulares que recibía al retirarse del servicio. Esto, según el Gobierno, generaba una clara inequidad frente al resto de los funcionarios públicos que lo hacían con el 75% de sus ingresos laborales.

La Ley 332 de 1996, pues, tenía esta razón: los funcionarios del segundo nivel de la rama se estaban pensionando con sumas bastante menores a las de sus ingresos permanentes dado que la "prima especial" no era tomada en cuenta. Puede pensarse que las personas tienen una cierta expectativa subjetiva que sus pensiones reflejen, en términos generales, los ingresos reales que hayan percibido durante su vida profesional (más allá de discusiones sobre la naturaleza jurídica de tales ingresos). Al no considerar la prima como factor salarial se daba una asimetría entre ingreso y pensión que empezó a ser criticada. Estas críticas se remediaron, al menos para los funcionaros del artículo 14, mediante el artículo 1º de la Ley 332 de 1996: "La prima especia) prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecidas por la ley."[9]

En el año de 1998 se dio otro acontecimiento normativo fundamental en la política salarial del sector justicia: mediante un Decreto reglamentario de la Ley 4ª, el Decreto 610 de 1998, el Gobierno reaccionó a la protesta organizada de los jueces para considerar que la prima especial concedida en 1992 al segundo nivel funcional de funcionarios judiciales (definido en el artículo 14 y que sólo había sido del 30% de sus ingresos salariales hasta ese entonces reconocidos) había sido insuficiente y que se requería una nueva política salarial. Para responder a este

reclamo, el Gobierno tomó la decisión de fijar los ingresos de los magistrados de segundo nivel como un cierto porcentaje del de los Magistrados de alta Corte (que, a su vez, habían sido igualados a los de los Congresistas en el artículo 15 de la Ley 4ª). Esta fijación o anclaje entre niveles jerárquicos de la Rama Judicial ya había sido intentado, de hecho, en Leyes de finales de los ochentas (Ley 10/1987 y Ley 63/88), que, sin embargo, no habían sido debidamente ejecutadas. El nuevo Decreto 610/98 buscaba crear un mecanismo gradual de cumplimiento de tales esquemas de anclaje para generar, ahora sí, una política de "nivelación salarial". Para el año de 1998, el segundo nivel de la jerarquía ganaba el 46% de los ingresos de los magistrados del primer nivel. Según el Decreto, esto constituía una "desigualdad económica entre los dos niveles" y, para superarla, propuso un sistema escalonado de nivelación a tres años en el que en el primero recibirían el 60% de lo percibido, por todo concepto, por los Magistrados del primer nivel del artículo 15; para el segundo y tercer año tales porcentajes serían aumentados al 70 y luego al 80%. Con ello se adoptaba un mecanismo de anclaje proporcional del salario idéntico al que ya se había intentado en la Ley 4ª entre funcionarios del primer nivel y los propios congresistas. Para ejecutar este nuevo esquema de nivelación salarial, la "prima especial" de la Ley 4ª pasó a denominarse "Bonificación por compensación" y se aclaró en el artículo 1º del Decreto 610 que sólo constituía factor salarial para las pensiones, tal y como ya se había afirmado en la Ley 332/96.

Pero los cambios de gobierno generaron en poco tiempo un radical cambió en la política de salarios y prestaciones: el Decreto 610 se expidió el 26 de marzo de 1998 y, apenas meses después (Diciembre 31) se expidió el Decreto 2668 de 1998 en el que se derogó el esquema gradual de nivelación salarial a tres años creado por los Decretos 610 y 1239 de 1998. La nueva justificación económica era clara:

"Que al rigor de las metas macroeconómicas y fiscales, el aumento salarial ponderado para la vigencia de 1999 será del 15% para todos los servidores públicos;

Que la aplicación de los Decretos 610 y 1239 de 1998 implicaría un incremento promedio en la remuneración, de los funcionarios a los cuales cobijan estas normas, del 60% para 1999, lo que genera una situación inequitativa en los incrementos de las remuneraciones frente a los demás servidores públicos, en particular para los demás trabajadores Rama Judicial, la Fiscalía y el Ministerio Público;

Que la aplicación de los Decretos 610 y 1239 de 1998 generaría una alteración significativa de la estructura salarial y prestacional en los órganos a los cuales se encuentran vinculados los funcionarios a los cuales van dirigidos dichos decretos..."

Este Decreto administrativo 2668 de 1998 (derogatorio del esquema nivelatorio) fue a su vez demandado y anulado por el Consejo de Estado en Sentencia del 25 de septiembre de 2001[10]. De esta época arrancan un gran número de demandas en los que los peticionarios buscaban restablecer su derecho a raíz de la sentencia del Consejo de Estado con la pretensión que se les reconociera el esquema gradual de nivelación de ingresos prometida en el Decreto 610 de 1998. Buscando una salida jurídica y fiscal a este tema, se expidió, por parte de un Gobierno posterior, el Decreto 4040 de 2004. En él se buscaba una solución intermedia que atendiera el reclamo de los funcionarios judiciales del artículo 14 en favor de la nivelación de sus ingresos pero que al mismo tiempo fuera fiscalmente responsable. Para ello creaba un régimen que incentivaban a los funcionarios a que renunciaran a las demandas ya interpuestas o que firmaran contratos de transacción. Con ello se esperaba poder frenar la ola de reclamaciones que se hacían con fundamento en la "Bonificación por compensación" del revivido Decreto 610/98 y se creaba, en su lugar, una nueva "Bonificación de gestión judicial". En 1998 se había prometido por el Decrete 610 que la nivelación de los funcionarios judiciales de segundo nivel llegaría hasta el 80% de los ingresos de primer nivel; en el 2004, y a modo de negociación, el Decreto 4040 redujo la nivelación hasta el 70% de los ingresos de los magistrados de primer nivel. Estos ingresos eran ciertamente menores, pero no dependían del resultado incierto de procesos judiciales que se derivaban de la nulidad del Decreto 4040 de 2004 y parecían tener la voluntad política del Estado para proceder a su pago inmediato.

Muchos funcionarios optaron por el régimen del Decreto 4040 de 2004 en vez de asumir los riesgos de los procesos judiciales iniciados al amparo del Decreto 610/98, vigente de nuevo por efectos de la nulidad del Decreto 2668/98 que lo había derogado. Estas reclamaciones, en alto volumen, se han intentado en los últimos 8 años por diferentes vías procesales, tanto ordinarias como constitucionales.[11]. Luego de algún tiempo de incertidumbre procesal, la Corte Constitucional estableció en la sentencia SU37/09[12] que la tutela no era la vía adecuada para pedir las nivelaciones de ingresos de los funcionarios de la Rama Judicial. Muchos de estos procesos siguen, por tanto, ante Salas de Conjueces en la jurisdicción contencioso-administrativa donde, en términos generales, resultan siendo concedidas. Con posterioridad, en el año 2012, el Consejo de Estado declaró la nulidad del Decreto 4040 de 2004 lo que augura otra avalancha de procesos.

Toda esta historia jurídica resulta pertinente porque la determinación de la naturaleza jurídica de la "prima especial" y de sus efectos prestacionales puede tener efectos en las "bonificaciones" posteriormente creadas para remplazaría funcionalmente: la "prima especial", como hemos visto, ha sido remplazada por una "bonificación de gestión judicial", que a su vez había sustituido a la "bonificación por compensación" en diferentes momentos de esta historia legislativa. Lo que se diga sobre la naturaleza jurídica de la "prima de servicios" también resulta aplicable respecto de la naturaleza jurídica de tales "bonificaciones" ya que, por sus características, son fácilmente asimilables al salario.

5. Los pronunciamientos de la Corte sobre los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 y la cuestión de la cosa juzgada constitucional

La Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre estos dos artículos de la Ley 4792 que son, como hemos visto, piezas centrales de la política salarial y prestacional del Estado hacia la Rama Judicial. Estas normas han sido atacadas varias veces en el control abstracto de constitucionalidad. Del tono y sentido de las demandas, es fácil inferir que han sido demandadas desde visiones sensibles a los intereses y potenciales derechos del gremio judicial[13] por no satisfacer las reglas mínimas de protección laboral e igualdad salarial que, en opinión de los reclamantes, garantiza la Constitución. La demanda que hoy estudiamos hace parte de ese patrón general subyacente a otras demandas que ya ha decidido la Corte.

La primera ocasión donde la Corte estudió el tema fue en la sentencia C-279/96. Como se recordará del recuento que se hizo en la páginas anteriores, el Legislador había afirmado varias veces que la prima técnica no constituía factor salarial, ni en las normas generales que

establecían la prima técnica, ni en las específicas que la aplicaban a la nivelación de ingresos del sector justicia. Fue precisamente este complejo de normas el que resultó acusado en la sentencia C-279/96, decidida con una anterioridad (junio 24) de apenas seis meses a la expedición de la Ley 332 de 1996 (diciembre 19).

En este proceso se acusaban los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª al prever que la prima especial aplicable a los funcionarios allí contemplados no constituía factor salarial (en Continuidad con lo idénticamente establecido en la Ley 60 de 1990 y los Decretos que la desarrollaron). La Corte Constitucional decidió en esa ocasión que la negación del carácter salarial a la prima especial allí concedida no violaba la Constitución Política. Una de las líneas argumentativas de las demandas allí acumuladas acusaba al Congreso y al Ejecutivo de haber desfigurado la figura de la "prima técnica" para terminar concediéndola de forma indiscriminada a funcionarios que no poseían los requisitos de especialización técnico-científica o el excepcional desempeño laboral. Esta línea de argumentación, sin embargo, fue desechada por la Corte porque implicaba el estudio de normas antiguas en las que se había establecido ei propósito de la prima técnica y que, en su gran mayoría, no se encontraban ya vigentes para la época del fallo. A esta altura, la prima técnica ya se consideraba un beneficio automático para ciertos funcionarios y la jurisprudencia no se había opuesto a esta evolución que consideró propia del resorte discrecional del legislador a pesar de que generaba cierta falta de transparencia en los rubros con los que se liquidan los sueldos de estos funcionarios. Desde el punto de vista de la ciudadanía, resulta curioso, incluso anormal, que factores distintos al salario, como una "prima especial", tengan un impacto tan significativo en el conjunto de su remuneración; desde el punto de vista de los funcionarios, resulta también incomprensible que un ingreso regular y de indudable importancia en la cuantía integral de su remuneración sea considerado como una "prima" sin efectos prestacionales.

En una segunda línea de argumentación, basada en los pilares del derecho social del trabajo (arts. 25 y 53 CP.), se argumentaba que la negación del carácter salarial a la prima violaba el derecho que tienen los trabajadores a que las remuneraciones habituales de su trabajo cuenten dentro de la base salarial usada para la liquidación de sus prestaciones sociales. Al ser excluidas por ley, se está violando la integridad del concepto de "salario" que, según la demandante, está presente en el artículo 53 CP. y en instrumentos internacionales firmados por Colombia. Para sentar su posición, la Corte arranca desde premisas opuestas a las plasmadas por la demanda ciudadana de inconstitucionalidad: según la Corte, existe "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." La Corte acepta que el tratamiento ordinario del derecho laboral ha llevado a tratar las remuneraciones habituales como parte del salario. Pero señala que ello no necesariamente debe ser así, sino que tal decisión no es constitucionalmente imperativa sino que cae dentro de la órbita de libertad de configuración del legislador:

"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."

Para fortalecer esta conclusión, se cita la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1993, en ejercicio de funciones de control de constitucionalidad, en la que se afirma que a partir de la vigencia de la Ley 50 de 1990 hay pagos que son "salario" pero que pueden, no obstante, "excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales (prestaciones sociales, indemnizaciones, etc.)."

Para la Corte Suprema, respaldada ahora por la Constitucional, "este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que a[u]n 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".

De esta forma la Corte rechaza el argumento según el cual el concepto de "salario" estaría fuertemente constitucionalizado y llevaría al reconocimiento automático de que cualquier pago realizado por el empleador tiene que ser considerado como base salarial para el cálculo de prestaciones sociales. Con este reconocimiento, la Corte permite el establecimiento de bonos, primas o beneficios que ciertamente tienen el potencial de variar la base mensual de ingresos habituales de los trabajadores, pero negándole al mismo tiempo un impacto necesario sobre la carga prestacional.

En segundo lugar, la demanda acusa los artículos 14 y 15 por no respetar el trato igualitario de los funcionarios allí listados frente al resto de los trabajadores colombianos, a quienes, dice, sí se les computan sus ingresos ordinarios como parte de su salario. Para la Corte este argumento no es correcto porque "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." Para la Corte, las primas son ya de entrada un beneficio extraordinario concedido en favor de los funcionarios de los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª: decir, por lo tanto, que la negación de su carácter salarial es una diferencia inconstitucional de trato implica olvidarse que su concesión es, en realidad, un privilegio que el legislador pudo limitar, como lo hizo, respecto de sus implicaciones prestacionales.

La demanda, finalmente, también hacía un cargo de violación de la igualdad bastante más focalizado. Así como lo estableció el artículo 15 de la

Ley 4ª de 1992 en el sentido de buscar igualdad salarial entre Magistrados de Alta Corte y los miembros del Congreso de la República, este mecanismo de nivelación ya había aparecido en normas anteriores, en especial, en la Ley 52/1983 y en su Decreto extraordinario 462/84. La Corte entiende que esta igualdad relativa (de nivelación en la escala de las magnitudes) entre Magistrados y Congresistas es parte de una política pública discrecional del Gobierno y aplicable a la base salarial de sus ingresos, y no una exigencia constitucional que exija una igualdad absoluta de remuneraciones peso a peso y centavo a centavo. Puede ordenarse, como lo hacen esas normas, que las bases salariales estén niveladas, pero no el ingreso total después del cálculo de las prestaciones sociales. Estas diferencias pueden llevar a desbalances en los pagos finales hechos entre Congresistas y Magistrados pero ello, por sí solo, no viola la Constitución, sino que se trata de un resultado obvio de los distintos regímenes salariales y prestaciones aplicables a estas categorías de servidores públicos. Entre ellos la Ley (como política pública y no como un derecho constitucional subjetivo) ordena una nivelación relativa en el orden de las magnitudes, no una igualdad absoluta peso a peso de su régimen salarial y prestacional.

Con estos argumentos, pues, la Corte Constitucional rechaza las demandas y declara la exequibilidad de los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 en la medida en que ésta negaba carácter salarial a la prima especial de servicios allí reconocida a las diversas categorías de servidores públicos allí incluidas.

En una segunda intervención de la Corte Constitucional en este idéntico tema, la Corte decidió en la C-052/99 estarse a lo dispuesto en la sentencia C-279/96 por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En aquella ocasión, los demandantes propusieron argumentos de derecho social del trabajo similares a los desestimados por la Corte en su primera sentencia de 1996.

La Corte asumió por tercera ocasión la constitucionalidad de esta misma problemática en la sentencia C-681/03. La demanda vuelve a cuestionar la Ley 4ª, pero apoyada ahora en la expedición de la Ley 332/96 en la que se desequilibró el régimen laboral y prestacional entre los funcionarios de los artículos 14 y 15. En la Ley 332/96, como hemos visto, se le dio carácter salarial únicamente a la prima especial recibida por los funcionarios del artículo 14, y solo en lo que tiene que ver con la cotización y liquidación de pensiones. Como la Ley nada dijo respecto de los funcionarios del artículo 15, la demanda argumentó que

"[l]a diferencia de tratamiento establecida por la ley 332/96, para los destinatarios de los dos artículos no es racional, ni razonable, ni proporcional. No existe ninguna justificación para que los funcionarios del artículo 15 continúen percibiendo una prima especial no salarial, que busca mejorar su retribución teniendo en cuenta el cargo y responsabilidad, cuando otros funcionarios de la misma Flama Judicial y adscritos, gocen de una prima de similar relevancia (no salarial), aunque de distinto valor dado el cargo, y que ésta si tenga efectos pensiónales. La medida adoptada para los funcionarios del artículo 14 es racional y coherente con la protección otorgada a los funcionarios judiciales. Pero la persistencia de la norma no modificada del artículo 15 resulta irracional y no se adecúa a los valores y principios que consagra la Constitución, especialmente al de la igualdad."

La Corte Constitucional que conoció esta demanda encontró válido el argumento. Para poder fallar de fondo este proceso, la Corte afirmó que no había cosa juzgada en la materia porque "la pretensión de la demanda que nos ocupa es restablecer la igualdad entre los beneficios consagrados en los artículos 14 y 15 de la ley 4a/92, principio que se rompió con la entrada en vigencia de la ley 332 de diciembre de 1996 que levanta el carácter no salarial al artículo 14 y lo conserva en el artículo 15. El resultado de esta decisión es que se rompió el equilibrio que existía entre las dos disposiciones, equilibrio que garantizaba el principio de igualdad al cual la Corte le aplicó el test de razonabilidad en su oportunidad para declararlo exequible. El advenimiento de la ley 332, -que emerge a la vida jurídica seis meses después de ejecutoriada la sentencia C-279- cambió la situación y configuró una nueva relación entre los artículos 14 y 15 déla ley 4a/92."

La nueva situación a la que se refiere la Corte es una inconstitucionalidad sobreviniente por violación de la cláusula de igualdad (artículo 13 CP.) ocasionada por la Ley 332/96, al generar una disparidad de trato entre funcionarios del artículo 14 y del artículo 15. Para la Corte esta disparidad es tan sólo formal y no material porque; en el acervo probatorio recabado encontró que lo funcionarios del artículo 15 estaban recibiendo pensiones en las que, a pesar de no computárseles la prima especial de servicios, sin embargo eran económicamente significativas porque se incluían factores salariales propios de los Congresistas que, sin embargo, no tenían sentido alguna para el caso de los Magistrados (como, por ejemplo, las primas de relocalización y vivienda).

Frente a esta situación la Corte Constitucional argumentó de dos formas paralelas: en primer lugar reprochó la liquidación artificiosa de pensiones realizada a los magistrados del artículo 15 al incluírseles componentes remuneratorios propios de los Congresistas. Para resolver esto, urgió al Gobierno Nacional a realizar una revisión completa del régimen pensional de Magistrados del artículo 15 para que reflejara estrictamente los componentes de su propio régimen salarial. En segundo lugar, accedió a las pretensiones de la demanda al encontrar que la Ley 332 no había tenido ningún motivo justificado al establecer una diferenciación entre los funcionarios del artículo 14 y los del 15. Así pues, la prima técnica también debía contar como factor salarial para los funcionarios del artículo 15 (siempre y cuando sus pensiones fueran liquidadas con los rubros propios de su cargo, y no con los de los Congresistas). Por esta vía, la Corte procedió a declarar inconstitucional la expresión "sin carácter salarial" del artículo 15, pero añadiendo en la parte decisoria de la sentencia que tal prima sólo tendría carácter salarial con relación a la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de dichos funcionarios, y sin afectar las otras prestaciones sociales reconocidas por la ley. Es esta determinación restrictiva de la interpretación del artículo 15 de la que actualmente está siendo debatida en el presente proceso por violar, según dice la demandante, principios cardinales del derecho social del trabajo establecidos, entre otros, en los artículos 25 y 53 de la CP.

Como resulta claro de este recuento, la demanda motivo del presente proceso de constitucionalidad en realidad está desafiando la interpretación restrictiva dada por la sentencia C-681/03 al declarar inexequible la expresión "sin carácter salarial" del artículo 15 de la Ley 4ª. No vemos razones suficientes que permitan variar la cosa juzgada constitucional laboriosamente construida mediante los precedentes que se acaban de repasar. Una nueva variación de la jurisprudencia en este sentido traería consecuencias altamente desfavorables para la estabilidad jurídica y podría llegar a afectar, una vez más, la liquidación de prestaciones sociales (incluso con efectos retroactivos), generando así una

nueva ola de litigios y de incertidumbre en un área del derecho laboral administrativo que ya ha contado con una excesiva fragmentación normativa y jurisprudencial que las salas de conjueces han advertido en diversas ocasiones. Por estas razones el precedente sentado en la sentencia C-681/03 continua en plena vigencia: como lo afirmó lo Corte en aquel entonces, la expresión "sin carácter salarial" del artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 es inexequible, pero sólo para efectos de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación. En este sentido, la presente Corte respalda y avala las prácticas administrativas vigentes a la fecha en las cuales aparece claro que las oficinas de personal del Estado destinatarias de la norma han dado estricta aplicación a la sentencia C-681/03. Aunque la presente Corte avala, pues, el decisum de la C-681/03, tiene diferencias importantes con la doctrina constitucional (ratio decidendi) allí definida para justificar la decisión. La Corte quiere, en esta ocasión, hacer las correcciones doctrinales que le parecen necesarias para lograr una adecuada interpretación de la Constitución y de los derechos laborales de sus asociados.

6. La orientación fundamental de la igualdad en el derecho social del trabajo

Estos argumentos son suficientes para desestimar las pretensiones de la demanda por puras consideraciones basadas en la certeza jurídica que la cosa juzgada constitucional busca proteger. Sin embargo, la presente Corte quiere retomar y sistematizar algunas de las enseñanzas encontradas en la jurisprudencia constitucional con el objetivo que sirvan de orientación en la interpretación y aplicación de las normas relativas al régimen salarial y pensional de la Rama Judicial y de los funcionarios homologados a ellos en la Ley 4ª de 1992 y sus normas adscritas.

En este campo del derecho laboral administrativo se requiere un mínimo de certeza. La dispersión normativa que hemos caracterizado en páginas anteriores ha generado verdaderas cascadas de corrección de desigualdades que en algún momento deben culminar para llegar a la construcción final de una escala salarial y prestacional en el sector justicia que exhiba coherencia interna y externa: en los años ochenta, como se recordará, sólo se concedió la nivelación salarial a Magistrados de primer nivel, lo que ocasionó la expedición de la Ley 4792 para nivelar a los de segundo nivel, basado en un argumento de trato desigual; luego, en la Ley 332/96 sólo se concedió el carácter prestacional a la prima técnica de los funcionarios de segundo nivel, lo que llevó a la Corte Constitucional a hacer otra intervención remedial, esta vez por vía de jurisprudencia, corrigiendo una nueva desigualdad. La demanda en el presente proceso de inconstitucionalidad asume la misma orientación igualitaria: al restringir la Corte, en la C-681/03, el efecto salarial de la prima técnica de los funcionarios del artículo 15, se genera una desigualdad injustificada que los afecta. Según los cálculos de la demandante, la decisión adoptada en la C-681/03 origina un faltante de $16'000.000,oo para que los funcionarios del artículo 15 lleguen a percibir, al año, los $310'633.618,oo que reciben los congresistas por todo concepto. Según la demanda, pues, el derecho social del trabajo establecido en la Constitución exige efectuar jurisprudencialmente, y por violación de la garantía de la igualdad, un reajuste mensual de ingresos $l'354.225,oo para los funcionarios del artículo 15 para que así lleguen a recibir al mes la suma total de $25'886.134,oo, ahora sí en pleno pie de igualdad con los congresistas. Pero por más que se busca en la Constitución, ella no exige por ningún lado esta nivelación de ingresos, y si acaso la Ley 4792 la contempló como mera política pública, ello no impedía que el legislador excluyera el impacto prestacional de la prima de servicios, especialmente para escalas salariales que por sí solas garantizan razonablemente el cubrimiento de las vicisitudes de la vida que, en últimas, es lo que deben satisfacer las prestaciones sociales.

Así las cosas, la concepción de la igualdad en el derecho social del trabajo propuesta por la demanda es extrema y abiertamente equivocada: toma a las funcionarios de las escalas superiores de la política salarial y prestacional y pide una igualación formal, peso a peso, y centavo a centavo, de las prestaciones sociales que buscan estructurar el piso mínimo de seguridad social aplicable a las vicisitudes de la vida. Afirma que esta protección es constitucionalmente necesaria, pero olvida que el Legislador colombiano, en diversos momentos, ha suprimido el carácter prestacional a ingresos básicos permanentes de los trabajadores, esto es, verdaderos salarios, en razón a la implementación de diferentes políticas públicas: ejemplos de ello son las políticas de "salario integral" y las relacionadas con el fomento del "primer empleo". Si esto ha sido así para trabajadores en rangos salariales menores, no se ve cómo la igualdad de trato sea más exigente para funcionarios en los rangos máximos de la escala laboral-administrativa colombiana.

Esta Corte quiere dejar en claro que la Ley y las políticas públicas salariales han aspirado a nivelaciones y equivalencias salariales en el orden de las magnitudes y que sus esfuerzos no tienen que traducirse en liquidaciones idénticas, peso a peso, o centavo a centavo. La Ley ha tenido propósitos de justicia distributiva genérica y no se viola por diferencias menores en los resultados de la liquidación de las prestaciones sociales. Tal igualdad extrema no es ordenada por la Constitución y mucho menos en escalas salariales altas como son los que reciben los servidores públicos contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992. Las prestaciones sociales son pagos adicionales o complementarios al salario básico que tienen como propósito ayudar a cubrir o solventar las "vicisitudes de la vida"[14], cuando ella le hace al trabajador exigencias que no resultaban cubiertas con los salarios básicos que la sociedad ofrecía a sus trabajadores. Ello llevó a que el derecho social del trabajo ofreciera, junto con los salarios, esquemas solidarios de cotización y pago de "prestaciones sociales" que, unidos a los salarios, produjeran niveles mínimos de seguridad social de los trabajadores frente al desempleo (cesantías), a la enfermedad y la muerte (pensiones), a la necesidad de descanso (vacaciones) y a pagos extraordinarios que ayudaran a solventar el consumo en épocas socialmente significativas como las vacaciones escolares de mitad de año y las navidades (primas de servicio) o a costear los costos crecientes del transporte en economías urbanas (subsidio de transporte).

Así, a la luz de una recta interpretación del derecho constitucional del trabajo, la obligación de reconocer, proteger y garantizar estas prestaciones sociales (entendida como piso social básico) es mucho más intensa frente a salarios bajos: estos trabajadores son los que están más están expuestos a las vicisitudes de la vida si no se cubren estas prestaciones sociales. Las prestaciones sociales, pues, son parte de un esquema muy básico de seguridad social basado en pagos de nómina que persiste en el derecho laboral colombiano de hoy en día y que ha sido significativamente transcendido por esquemas de "salarios integrales", especialmente cuando las cuantías de dichos salarios permiten afirmar que sean realmente "integrales" frente a las vicisitudes de la vida. Por esta razón, el legislador en Colombia ha tenido la competencia de hacer que algunos pagos de nómina no sean parte del factor salarial o que, incluso, para cierto rango de ingresos, el salario no genere prestaciones sociales.

Finalmente, de aceptarse la concepción de igualdad salarial propuesta en la demanda, se seguirían varios absurdos en los que la Corte no puede incurrir. El primero de ellos, es que la Corte generaría una nueva "desigualdad" que afectaría a los funcionarios del artículo 14 de la Ley 4792: como se sabe, se le pide ahora a la Corte que declare que la prima especial tiene carácter salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales de los funcionarios del artículo 15. Si la Corte lo declara así, crearía de nuevo una diferencia, se alegará que injustificada, que afecta a los funcionarios del artículo 14, a quienes por expreso mandato de la Ley 332/96, se les restringe el "carácter salarial" de la prima especial de servicios a la cotización y liquidación de la pensión.

Aunque la cosa no está expresamente pedida en la demanda, sí está sugerida a folio 10 cuando la demanda muestra también como el salario de los Magistrados Auxiliares no llega a ser el 70% del que debió pagársele a los Magistrados Titulares, precisamente por no considerarse la prima especial factor salarial para la liquidación de las otras prestaciones. Esta doctrina afectaría, por igual razón, la evaluación constitucional de la "Bonificación por Compensación", creada por el Decreto 610 de 1998 que al concederse, según la ley, "sólo constituirá factor salarial para efectos de determinar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, en los mismos términos de la prima especial de servicios de los Magistrados de las Altas Cortes." Pero, como hemos afirmado ya varias veces, la igualdad de magnitudes no exige que tenga que ser peso a peso, o centavo a centavo.

Con estos argumentos, la Corte encuentra que es hora de deslindar dos cosas en el régimen salarial y prestacional de los altos cargos del poder público cubiertos por reglas de nivelación de sus salarios: existe una política pública, sensata, razonable y constitucionalmente posible, de generar ingresos atractivos y razonables para que personas de amplia calificación puedan optar por el servicio público y encontrar allí remuneraciones competitivas frente al sector privado; de otro lado, se evidencia en la historia jurídica sobre este tema, el intento por ampliar a través de litigio los montos de dichas remuneraciones con argumentos basados en una concepción abstracta de la igualdad, y, en últimas, en una comparación permanente de los ingresos de los magistrados con los de congresistas a los cuales quedaron anclados por el estándar de igualación que utilizo la Ley 4ª/1992. Esa ley, sin embargo, quiso establecer equivalencias genéricas en las magnitudes; la Constitución no exige, de otro lado, equivalencias peso a peso, ni centavo a centavo, especialmente para los altos rangos de ingresos concernidos en estas disposiciones. Ello no quiere decir, por supuesto, que los funcionarios de ingresos altos no sean trabajadores con cierto nivel de protección proveniente del derecho del trabajo; pero esta circunstancia no puede ser utilizada como motivo de prebenda o privilegio, ni en materia salarial, ni en materia pensional, ni en materia prestacional, donde la "igualdad" de la Constitución apunta en realidad hacia la redistribución de ingresos, y no hacia su acumulación regresiva. El derecho del trabajo tiene una concepción de igualdad redistributiva hacia los menores ingresos y hacia las personas económicamente más vulnerables. No se trata, pues, de una igualdad formal y abstracta entre salarios altos. En el sentir de la presente sala de conjueces, esta es la genuina orientación político-constitucional del artículo 53.

Esta circunstancia ha sido apuntada con anterioridad por otras salas de conjueces: han hablado de la "la confusión que [ocasiona] en la opinión pública [...] que despiertan toda suerte de reacciones fundadas en la desinformación en que se mantiene al pueblo colombiano respecto del manejo de los recursos del Estado y de las relaciones laborales de los servidores públicos." Aunque la afirmación puede ser excesivamente genérica, no hay duda que esta actitud se concita cuando existen reglas laborales, pensiónales y prestacionales extraordinarias frente al régimen común. Entre ellas figura la regla del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 en la que la prima media de jubilación de los Congresistas en el régimen común se calcula apenas con el promedio del salario del último año de servicio, cuando la regla ordinaria lo extiende a los últimos diez. Este tipo de regla sustantiva, consagrada en otras fuentes fórmales, se ha aplicado también a los funcionarios de los artículos 14 y 15 de la Ley 4792. La interpretación del artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, que aquí hemos mantenido por respeto a la seguridad jurídica y a la certeza del derecho, en realidad sólo resulta operativa con relación al sistema vigente de liquidación de pensiones establecida para estos servidores públicos.

Podría pensarse sensatamente que estas normas tienen una unidad de sentido y propósito; sin embargo esas normas están dispersas a lo largo y ancho del derecho colombiano, adoptando la forma de leyes unas veces, de actos administrativos otras. Su control de constitucionalidad y legalidad es, por tanto, disperso y exige un diálogo atento entre las diversas jurisdicciones para lograr doctrinas razonables y estables que interprete:! adecuadamente la Constitución colombiana. En cualquiera de estas encarnaciones normativas, será deber de los jueces determinar sí estas reglas respetan el principio de igualdad constitucional. Esta tarea, como es obvio, no puede asumirse en este momento, pero se quiere dejar expresa constancia de su íntima relación con la interpretación, esta sí sub-júdice, de los artículos 14 y 15.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, y oído el concepto del Procurador General de la Nación Ad-hoc, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-681 de 6 de agosto de 2003 que declaró inexequible la expresión "sin carácter salarial", contenida en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, pero sólo para efectos de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQÚESE Y CÚMPLASE

LUIS FERNANDO ALVAREZ LONDOÑO

CONJUEZ PRESIDENTE

RODOLFO ARANGO RIVADENEIRA

CONJUEZ

DIEGO LOPEZ MEJIA

CONJUEZ PONENTE

CARMEN MILLAN DE BENAVIDES

CONJUEZ

RODRIGO NOGUERA CALDERON

CONJUEZ

JAIRO PARRA QUIJANO

CONJUEZ

RODRIGO UPRIMNY YEPES

CONJUEZ

ALEJANDRO VANEGAS FRANCO

CONJUEZ

MARTHA VICTORIA SACHIGA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Ley 60/90, artículo 2°, núm. 3°.

2. Decreto 1016/91, art. 1°. Énfasis añadido.

3. Para el listado completo de funcionarios cubiertos por la medida puede verse el Decreto 1624/91.

4. ESAP, Cartillas de Administración Pública: Prima técnica de empleados públicos (Versión II). Bogotá, 2009, página 38.

5. La prima automática hoy en día está establecida en el Decreto 1336 de 2003.

6. En su artículo 150, num. 19°, lit. e).

7. Suscrita por el H.S. Gabriel Meló Guevara.

8. Artículo 20 del Proyecto de Ley precitado.

9. Énfasis añadido.

10. Expediente: 395-99. Sección 2ª. Actor: Pablo Julio Caceres Corrales. Ponente: Alvaro Lecompte Luna. Provincia confirmada en la Sentencia del 18 de octubre de 2001. Expediente: 694-99. Actor: Javier Lizcano Rivas. Ponente: Nicolás Pajaro Peñaranda.

11. Véase, por ejemplo, la sentencia T-025/07.

12. Confirmada luego en la sentencia T-860/09 de la misma Corte Constitucional y en sentencias del Consejo de Estado

13. Con algunas excepciones, como los argumentos del demandante en el proceso D-002 que se decidió, acumulado con otras demandas, en la C-279/96

14. En una conocida expresión de la Constitución de Weimar de 1919 a la que se le reputa, junto con la mexicana de Querétaro, el comienzo en firme del modelo del derecho social del trabajo que la Constitución colombiana ha mantenido en sus artículos 25 y 5.

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 07:15:55