

REGIMEN PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES - Competencia del Gobierno Nacional / ESCALA DE REMUNERACION Y EMOLUMENTOS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES – Competencia de las entidades territoriales

Del análisis del artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 12 de la Ley 4 de 1992, se concluye que la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos Territoriales compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el Legislador; en cuanto al régimen salarial el Gobierno señala el límite máximo salarial de los servidores públicos Territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden Nacional. Este precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, M.P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se dijo que esta atribución del Gobierno no pugna con la que el constituyente expresamente otorgó a las Entidades Territoriales para fijar las escalas de remuneración y los emolumentos de los empleos de sus dependencias, siempre y cuando se entienda que tal facultad está referida, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales. La pretensión de nulidad de la derogatoria expresa de los Decretos 1133 y 1808 de 1994, contenida en el artículo 6º, no tiene vocación de prosperidad porque mediante el decreto acusado se unificó el régimen territorial y el Distrital y ello comporta la derogatoria de los regímenes especiales vigentes en el Distrito, lo que no sólo no vulnera ninguna norma superior sino que desarrolla y aplica el principio de igualdad.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 / LEY 4 DE 1992 – ARTICULO 12

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1919 DE 2002 (27 DE AGOSTO), GOBIERNO NACIONAL (NO NULO)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-25-000-2002-00224-01(4564-02); 11001-03-25-000-2002-0239-01(4904-02); 11001-03-25-000-2002-00276-01(5882-02)

Actor: LUIS ALBERTO JIMENEZ POLANCO, JORGE LUIS NIGRINIS DE LA HOZ; JORGE ELIECER MANRIQUE VILLANUEVA

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDADES NACIONALES

Procede la Sala a resolver la acción de simple nulidad instaurada por los señores Luis Alberto Jiménez Polanco, Jorge Luis Nigris de la Hoz y Jorge Eliecer Manrique Villanueva a través de los procesos de la referencia cuya acumulación se decretó por Auto del 21 de abril del 2004, en los que solicitaron la nulidad total del Decreto No. 1919 de 2002, expedido por el Gobierno Nacional, por el cual se fija el Régimen de Prestaciones Sociales para los Empleados Públicos y se regula el Régimen Mínimo Prestacional de los Trabajadores Oficiales del Nivel Territorial.

LA DEMANDA

Los señores Luis Alberto Jiménez Polanco, Jorge Luis Nigris de la Hoz y Jorge Eliecer Manrique Villanueva, solicitaron declarar la nulidad total del Decreto No. 1919 de 27 de agosto de 2002, cuyo texto reza:

“Por el cual se fija el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial de las que le confiere el artículo 150 numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992,

CONSIDERANDO:

Que con anterioridad a la Constitución Política de 1991 la facultad para fijar el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos del nivel territorial estaba atribuida, por disposiciones constitucionales, al Congreso de la República sin que existiera norma que radicara la competencia para el establecimiento de este régimen en las autoridades territoriales;

Que como consecuencia de lo, (sic) anterior, las prestaciones sociales aplicables a los empleados públicos del nivel Departamental, Distrital y Municipal debían ser las establecidas por el legislador.

Que la Constitución, Política de 1991, en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), faculta al Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, de conformidad con los objetivos y criterios señalados en la ley;

Que en desarrollo de la anterior disposición constitucional el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, señalando las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos los de los niveles Departamental, Distrital y Municipal y de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, consagrando en el artículo 12 que no podrán las Corporaciones Públicas territoriales arrogarse esta facultad,

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia del presente decreto todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las asambleas Departamentales, a los concejos Distritales y Municipales, a las contralorías territoriales, a las personerías Distritales y Municipales, a las veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las juntas administradoras locales, de las instituciones de educación superior, de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.

Las prestaciones sociales contempladas en dicho régimen serán liquidadas con base en los factores para ellas establecidas.

Artículo 2°. A las personas vinculadas a las Empresas Sociales del Estado se les continuará aplicando el régimen de prestaciones sociales de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 3°. Los empleados públicos a quienes se les esté aplicando el régimen de retroactividad de cesantías continuarán disfrutando del mismo, en los términos previstos en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1252 de 2000.

Artículo 4°. El régimen de prestaciones sociales mínimas aplicable a los trabajadores oficiales vinculados a las entidades de que trata este decreto será, igualmente, el consagrado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

Artículo 5°. Los derechos adquiridos, considerados como las situaciones jurídicas consolidadas a favor de los empleados públicos y trabajadores oficiales, que para efectos del presente decreto se entienden como aquellas prestaciones sociales causadas, así como las que hayan ingresado al patrimonio del servidor, no podrán ser afectados.

Parágrafo. En concordancia con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992, todo régimen de prestaciones sociales que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en el presente Decreto carecerá de efecto y no creará derechos adquiridos.

Artículo 6°. Este decreto rige a partir del 1° de septiembre de 2002 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Decretos 1054 de 1938, 484 y 2939 de 1944, 1133 y 1808 de 1994.”

Para fundamentar la pretensión de nulidad expusieron, en síntesis, los siguientes hechos:

El Decreto 1919 de 2002 fue publicado en el Diario Oficial 44.916 de 27 de agosto de 2002 y repite normas establecidas en el artículo 95 de la Ley 100 de 1993, del Decreto 1252 de 2000.

El Decreto demandado fue expedido por el Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial de las que le confiere el artículo 150 numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

Tanto la Carta Política de 1991, como en la Constitución Nacional de 1886 establecen la competencia para fijar el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos del Nivel Territorial (Departamental, Municipal y Distrital) exclusivamente al Congreso de la República.

La Ley 4ª de 1992 fue expedida por el Congreso en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e) y f), disposición que señala las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos los de los Niveles Departamental, Distrital y Municipal y de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, prohibiendo en el artículo 12 a las Corporaciones Públicas Territoriales que se arroguen esas facultades.

NORMAS VIOLADAS

En los procesos acumulados se citan como disposiciones violadas las siguientes:

Constitución Política, artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 13, 25, 29, 38, 39, 53, 55, 56, 58, 83, 84, 93, 94, 95, 113, 114, 150, numeral 19, literales e) y f), 121, 122, 189-10º, 209 y 15; Leyes 115 de 1994, artículo 115; 715 de 2001, artículos 21, 38; 734 de 2002, artículos 33- 9º y 10º, 34-1º; Ley 4ª de 1992, artículos 2º, 10º, y 12; Ley 91 de 1989, artículo 15; Ley 334 de 1996, artículo 13; 26 y 27 de 1976; Decreto Leyes: 2277 de 1979, artículo 36, literales a), f), i); 1042, 710, 1045, todos de 1978; 3135 de 1968; 2663 de 1950-C.S.T., artículos 12, 19, 59-4, 60-7º, 353, 354, 379, literal b), 380,

modificado por el artículo 52 de la Ley 50 de 1990; Decretos Reglamentarios: 1848 de 1969 y 1252 de 2000.

Código Contencioso Administrativo, artículo 73; Ley 411 de 1997.

Los demandantes de los procesos acumulados formularon las siguientes razones para solicitar la nulidad:

A folio 10 el señor Jiménez Polanco, expone que el acto acusado adolece de dos (2) vicios que son causales de nulidad, infracción de las normas invocadas en el capítulo de normas violadas, y violación al debido proceso, pues si el acto acusado buscaba eliminar el efecto de las Convenciones Colectivas y los conflictos económicos entre trabajadores y empleadores, podía hacerlo observando los artículos 29, 53 y 58 de la Carta Política, pero si deseaba dejar sin efectos jurídicos las prestaciones creadas por las Entidades Territoriales, debía acudir al Congreso de la República por la cláusula de reserva y porque el régimen máximo incluye las Convenciones Colectivas, el derecho de asociación, la concertación y el arbitraje, que imponían el respeto a los artículos 38, 39, 55 y 56 de la Carta Política y siendo un Estado Social de Derecho el acto acusado es contrario a la Constitución Política.

Considera que a los empleados de la educación sólo se les puede reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por la Ley o de acuerdo con ésta para quienes se financien con recursos del Sistema General de Participaciones.

Por su parte el señor Nigris de la Hoz de folios 11 a 20, sostiene que la Ley 411 de 1997, que aprobó el Convenio No. 151 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, la cual también la infringe el Decreto acusado por desconocer los derechos adquiridos, la dignidad humana y la libertad de los trabajadores, a más de violar los artículos 272 numeral 3º y 313 numeral 6º de la Constitución, que otorgaron a las Asambleas y a los Concejos la facultad para organizar las Contralorías Territoriales y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

La Corte Constitucional en sentencia C-428 de 1997 habla sobre los efectos a futuro de los cambios laborales y la reserva legal que mantienen los temas de competencia de las Leyes Marco, los cuales no se pueden transferir ni delegar al Ejecutivo Nacional; en la sentencia C-529 de 1994 resalta que el Legislador carece de atribuciones para contrariar las garantías mínimas de la Carta Política.

Finalmente el señor Manrique Villanueva de folios. 6 a 9 argumentó como primer cargo, que el Decreto censurado menoscaba y desmejora los derechos sociales de los trabajadores, desconociendo los derechos adquiridos; y como segundo cargo, que fue expedido por funcionarios sin competencia porque la regulación del régimen prestacional de los servidores territoriales se desarrolla de manera conjunta entre las Asambleas Departamentales y los Gobernadores.

La Constitución Política para hacer efectiva la especial protección del Estado al trabajo, consagra la existencia de “Derechos de los Trabajadores”, artículo 53, o “Derechos Sociales de los Trabajadores” artículo 215, y los tutela reiterativamente, tanto en situación de normalidad institucional como en Estado de emergencia para que no se puedan menoscabar o desmejorar, por la Ley ni por el Gobierno.

Fundamentó la inconstitucionalidad en la violación del inciso final del artículo 53 en concordancia con los artículos 25 y 215 de la Carta Política, respecto a la especial protección por parte del Estado de los derechos objetivos o de género de los trabajadores, los derechos sociales contenidos en la Ley, menoscabados o desmejorados por el Decreto acusado.

El numeral 7º del artículo 300 de la Constitución Política dispone como función de la Asamblea Departamental determinar las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; el Convenio No. 95 de la O.I.T., ratificado e incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 54 de 1962 desarrolló el concepto de retribución como: *“la remuneración o ganancia, sea cualquiera su denominación o método de cálculo siempre que pueda evaluarse en efecto (sic) fijada por acuerdo o por la legislación nacional y debida por empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo”*; de manera que las Asambleas Departamentales y los Gobernadores son las autoridades en el Nivel Territorial competentes para fijar los emolumentos de los empleados públicos o convenir el salario con sus trabajadores oficiales, función que desarrollan mediante los respectivos Decretos Departamentales; por lo que el Decreto 1919 de 2002 desborda las facultades del poder Ejecutivo Nacional, invadiendo lo local e infringiendo las normas superiores constitucionales.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Mediante Autos de 14 de noviembre y 5 de diciembre de 2002 se admitió la demanda y se negó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado (Fs. 17-21, 31-35).

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público contestó únicamente la demanda del ciudadano Luis Alberto Jiménez Polanco (Exp. 4564-02) en los siguientes términos (fls. 102 a 110):

Se opuso a las pretensiones de la demanda aduciendo que la Constitución Política en el artículo 150 numeral 19, literales e) y f) faculta al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública y regula el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales y en desarrollo de este mandato, se expidió la Ley 4ª de 1992 que señaló las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos los de los Niveles Departamental, Distrital y Municipal de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, y en el artículo 12 prescribió que no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales arrogarse esta facultad.

La Corte Constitucional en sentencia C-315 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, examinó la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992; en la sentencia C-510 de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, precisó la competencia del Gobierno Nacional para fijar directamente los salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos, inclusive los de las Entidades Territoriales.

Agregó que el objeto de las Leyes Marco, es el de permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios de la sociedad moderna y el Gobierno al expedir el Decreto 1919 de 2002, no contravino el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, que lo faculta para establecer el régimen prestacional de los servidores públicos y además el artículo 129 del Decreto 1421 de 1993 previó que para los docentes territoriales regirán las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la citada Ley.

Aduce que el artículo 1º de la norma acusada, sobre el cual los demandantes afirman que contradice el inciso 3º del artículo 38 de la Ley 715 porque sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por la Ley o de acuerdo con ésta para los empleados de la educación que se financien con recursos del sistema general de participaciones, precisó que dicha interpretación está equivocada porque el

Gobierno Nacional puede establecer el régimen prestacional de los docentes, directivos y funcionarios administrativos vinculados a las Entidades Territoriales por disposición del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

Rechazó las acusaciones al artículo 6º del Decreto 1919, en el sentido que no pueden ser derogadas las normas que allí se mencionan, por ser Decretos expedidos con fundamento en la Constitución, señala que en virtud de los literales e) y f) del artículo 150 y del numeral 11 del artículo 189 de la Carta, el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria mediante la expedición de los Decretos, Resoluciones y Órdenes necesarias para la cumplida ejecución de la Leyes, por lo tanto está facultado para derogar actos administrativos que resulten contrarios al Decreto 1919, en especial los Decretos 1054 de 1938, 484 y 2939 de 1944, 1133 y 1808 de 1994.

Propone la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales por cuanto se acude en virtud de la acción pública de nulidad por inconstitucionalidad del numeral 2º, artículo 237 de la Constitución Política y no se limita a realizar una confrontación directa entre la Constitución y la norma acusada, sino que involucra otras normas que la convierten en acción de simple nulidad, como son las Leyes 26 y 27 de 1976, pero no desarrolla el concepto de violación que compare las Leyes citadas y la decisión administrativa que en su criterio se infringe.

La Nación - Ministerio de la Protección Social dio respuesta a cada una de las demandas de la siguiente manera:

El Decreto demandado se fundamenta en la Constitución y en la Ley 4ª de 1992, permitiendo al Gobierno Nacional unificar en una sola disposición reglamentaria una materia de su competencia y con la entrada en vigencia de la norma demandada se determinó el régimen prestacional de todos los empleados públicos, respetando en el artículo 5º los derechos adquiridos.

Explicó que un compendio normativo se debe entender como un sistema jurídico, y para su estudio debe acudir a las fuentes como uno de los principios de solución a las contradicciones y expuso doctrinariamente los principios de temporalidad, especialidad y competencia para determinar que el marco Constitucional y Legal le fija directamente al Gobierno Nacional el régimen prestacional y salarial de los empleados públicos de

las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva en todos sus Niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal.

La defensa de la legalidad del acto acusado, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencia C-510 de 1999 en que se refirió a la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos es del Congreso Nacional, y en ejercicio de dicha potestad expidió la Ley 4ª de 1992, la cual en sus artículos 10º y 12 trató el respeto a los derechos adquiridos y advirtió a las autoridades Departamentales, Municipales y Distritales que no podrán arrogarse tal facultad, concediendo únicamente dicha competencia al Gobierno Nacional, quien dictó el Decreto 1919 de 2002 unificando el régimen de prestaciones sociales reconocido para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional (artículo 1º), sin que, por lo demás se hayan desconocido las situaciones consolidadas (artículo 5º).

El Departamento Administrativo de la Función Pública, solicitó se despachar desfavorablemente la acusación de nulidad. (Fls. 151 -54, 80-82 y 77-79)

Se concretó en la competencia del Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos exponiendo las competencias del Congreso de la República antes de la Constitución Política de 1991 y la actual, en la cual solamente dicta las normas generales y los criterios a los que debe ajustarse el Gobierno en dicho régimen.

Las Leyes Marco no regulan en forma detallada sino de manera general los asuntos, y el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y obrando dentro de los señalamientos y criterios que le fije el Congreso desarrolló el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Concluye que el Decreto 1919 de 2002 no vicia ninguna disposición Constitucional o Legal, sino que se enmarca dentro de las facultades constitucionales (artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política), dadas al Gobierno, dentro de los objetivos y criterios establecidos en la Ley 4ª de 1992 -Ley Marco-, que en materia salarial y prestacional de los empleados públicos y regula el régimen mínimo de los trabajadores oficiales del Nivel Territorial, respetando los derechos adquiridos tal como lo define el artículo 5º del Decreto acusado, la racionalización del gasto público y la disponibilidad a

la sujeción del régimen prestacional de los servidores públicos dentro de la política macroeconómica y social.

Afirma que el Decreto acusado se fundamenta en el principio a la igualdad en razón a que derogó disposiciones obsoletas que reglamentaban prestaciones sociales de servidores públicos territoriales para igualarlos a la de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del orden Nacional.

El señor MANUEL ÁVILA OLARTE, actuando como parte impugnadora solicitó negar la nulidad del acto acusado por carecer de fundamentos constitucionales y legales, argumentando que:

Le corresponde al Congreso a través de las Leyes Marco definir las reglas generales sobre las prestaciones sociales de los empleados públicos de la Entidades Territoriales y posteriormente al Gobierno Nacional con fundamento en dichas Leyes determinar el régimen prestacional de los mismos.

No existen derechos adquiridos contra la Ley y las normas del orden territorial que reconocen prestaciones sociales, de conformidad con el artículo 10º de la Ley 4ª de 1992, que la protección Legal que reconoce el Decreto demandado, se predica de las prestaciones causadas y de las que han ingresado al patrimonio con anterioridad a la vigencia de la misma.

La Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado establecen la diferencia entre derecho adquirido y la mera expectativa, para lo cual cita jurisprudencia que lo lleva a concluir que es competencia de Legislador mediante la técnica de las Leyes Marco definir las reglas generales sobre las prestaciones sociales de los empleados públicos, y la protección legal que reconoce el Decreto demandado se predica de las prestaciones sociales causadas.

EL CONCEPTO FISCAL

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado (189-205, 103-117 y 102-106), solicitó negar las súplicas de la demanda, con base en las siguientes razones:

Para la Agencia Fiscal es claro que el Gobierno Nacional actuó dentro de los precisos parámetros Constitucionales y Legales en la expedición del Decreto demandado.

En el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 radica en la cabeza del Gobierno Nacional la obligación de fijar el régimen prestacional de las Entidades Territoriales (entre ellas, los Niveles Departamental, Distrital y Municipal), que es lo que hace el Decreto acusado cuando fija el régimen de los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las Entidades del Sector Central y Descentralizado de la Rama Ejecutiva, Niveles Departamental, Distrital, Municipal, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales, Contralorías, Personería, Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administradoras Locales y de las Instituciones Educativas.

La norma acusada sólo se refiere al régimen prestacional de los empleados públicos y al régimen mínimo de los trabajadores oficiales y deroga las normas que le sean contrarias, lo que no es ilegal ni inconstitucional, porque se están fijando nuevas reglas dentro de la órbita de competencia del Gobierno Nacional.

El Ejecutivo Nacional puede fijar las reglas pertinentes para los empleados vinculados o para quienes se vinculen siempre que se respeten los derechos adquiridos de los trabajadores, entendidos éstos como las situaciones jurídicas consolidadas, o sea, las que ingresaron al patrimonio del servidor, como lo hizo el decreto acusado, lo que convalida denegar las pretensiones de la demanda.

Sin sustentación alguna la parte actora aduce que el acto demandado violó los derechos adquiridos de los empleados territoriales, y desconoció competencias del Congreso, Asambleas y Concejos en materia salarial y prestacional, desmejorándolas en detrimento de la garantía Constitucional de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política, contrario a la prohibición legal contenida en el literal a) artículo 2º de la Ley 4ª de 1992.

El principio de irrenunciabilidad de los derechos mínimos establecidos en las normas laborales previsto en el artículo 53 de la Carta, se refiere a la imposibilidad que tiene el propio trabajador de disponer la renuncia de un derecho establecido por la Ley, verbigracia, convenir con el empleador el no pago de una de sus

prestaciones, esto no lo puede hacer porque tal acuerdo sería ineficaz y una Ley que permitiera tal situación sería inconstitucional.

Se invoca la protección de la condición más beneficiosa contenida en el último inciso del artículo 53 de la Constitución Política, sin embargo, tal situación tiene aplicabilidad en el evento de que distintas disposiciones normativas igualmente vigentes regulen una misma prestación con contenidos diferentes en cuyo caso se debe aplicar la más favorable al trabajador.

O también, cuando hay tránsito de legislación la nueva normatividad no puede menoscabar los derechos de los trabajadores, entendiendo por éstos aquellos que ya se han consolidado en cabeza de sus beneficiarios y las esperanzas que tiene de su adquisición.

Este también es el alcance del literal a) del artículo 2º, de la Ley 4ª de 1992 cuando comenta expresamente: “(...) *En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales (...)*” se está refiriendo es a los salarios y prestaciones sociales adquiridos y no a las simples expectativas.

Así las cosas, es claro que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos no es intocable ni inamovible como lo han entendido los demandantes, sino por el contrario, puede presentar variaciones atendiendo a los cambios propios de la economía, que conlleva la fijación de políticas de Estado, cuyo contenido tiene su sustento en el beneficio de la mayoría, enmarcado dentro de un concepto general, razón por la cual, se adopta en muchas ocasiones generando la disminución o eliminación de prerrogativas que se han consagrado con anterioridad, y que además deben ceder frente a los derechos colectivos o de interés general, sin que implique claro está, la vulneración de los que la Corte Constitucional ha denominado el “*Mínimo Vital*”.

Lo que no se puede desconocer en el tránsito de legislación son los derechos adquiridos, ello explica el contenido del artículo 5º del Decreto acusado, que aún en el caso que no se hubiere garantizado la intangibilidad de las situaciones consagradas en la legislación anterior, la sola interpretación armónica de la Constitución Política los estaría protegiendo.

En cuanto a la acumulación de los procesos, el Ministerio Público expresa su anuencia por guardar unidad de criterio jurídico y por economía procesal.

Como no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

De la Excepción de Ineptitud Sustantiva de la Demanda

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por considerar que la demanda se presento si los requisitos formales porque se impetró una acción de nulidad por inconstitucionalidad, que debió limitarse a realizar una confrontación directa entre la Constitución y la norma acusada, excluyendo el análisis de otras normas Legales de las cuales tampoco desarrolla el concepto de la violación, propone la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda. (Fls. 110)

Como dentro de los requisitos formales de la demanda (artículo 137 del C.C.A.), no está el de que en las acciones de nulidad sólo proceda señalar como normas violadas las de rango Constitucional. En consecuencia, se desestimaré la excepción propuesta.

Problema Jurídico

Consiste en determinar si hubo extralimitación en el ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente de la República para fijar, mediante el Decreto 1919 de 27 de agosto de 2002, el régimen prestacional de los servidores públicos del Nivel Territorial, por haberlos sometido al mismo régimen prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con lo cual se desconoció el principio fundamental de los derechos adquiridos y se ocasionó una desmejora en las prestaciones sociales de aquellos.

ANÁLISIS DE LA SALA

El Gobierno Nacional para expedir el Decreto 1919 de 2002 se fundó, según se lee en su encabezado, en los artículos 150, numeral 19, literales e) y f), y 12 de la ley 4ª de 1992, en lo que se refiere a los principios, reglas y objetivos.

El artículo 150, numeral 19, de la Carta Política, en lo pertinente, establece:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]

19. Dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: [...]

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública:

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en la Corporaciones públicas territoriales, y éstas no podrán arrogárselas. [...]”
La norma constitucional citada faculta al Congreso de la República para dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para “(...) *fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública*” y “*regular el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales.*”

Existe entonces una competencia compartida entre el Legislador y el Ejecutivo para estos efectos: aquel determina unos parámetros generales conforme a los cuales este ha de fijar todos los elementos propios del régimen salarial y prestacional.

En ejercicio de facultades Constitucionales el Congreso dictó la Ley 4ª de 1992 donde señaló los principios a los que debe someterse el Gobierno Nacional al fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluyendo no sólo a los servidores del orden Nacional sino a los Territoriales. Dispuso en su artículo 12:

“El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo: El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional.”

Del análisis de las normas enunciadas se concluye que la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos Territoriales compete al Gobierno Nacional,

de acuerdo con los parámetros señalados por el Legislador; en cuanto al régimen salarial el Gobierno señala el límite máximo salarial de los servidores públicos Territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden Nacional Del análisis de las normas enunciadas se concluye que la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos Territoriales compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el Legislador; en cuanto al régimen salarial el Gobierno señala el límite máximo salarial de los servidores públicos Territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden Nacional.

Este precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, M.P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se dijo que esta atribución del Gobierno no pugna con la que el constituyente expresamente otorgó a las Entidades Territoriales para fijar las escalas de remuneración y los emolumentos de los empleos de sus dependencias, siempre y cuando se entienda que tal facultad está referida, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.

Este precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, M.P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se dijo que esta atribución del Gobierno no pugna con la que el constituyente expresamente otorgó a las Entidades Territoriales para fijar las escalas de remuneración y los emolumentos de los empleos de sus dependencias, siempre y cuando se entienda que tal facultad está referida, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.

La Corte en la misma sentencia C-315, acerca de la facultad del Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores del orden Territorial, dijo:

“(…) No obstante que las autoridades locales tienen competencias expresas para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (...) no puede desconocerse la atribución general del Congreso en punto al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos territoriales (...). Del artículo 150-19 de la C.P. se deduce que la función de dictar las normas generales sobre el régimen salarial y

prestacional de los empleados públicos puede ser delegada a las Corporaciones públicas territoriales, lo que no sería posible si en este asunto el Congreso careciera de competencia (...)

La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni la torna inocua. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. (...)”

La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos. (...)”

Se concluye que el Presidente de la República puede establecer, para el Sector Territorial, los regímenes salariales y prestacionales de los empleados públicos y señalar las prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales, pero debe sujetarse a la Ley Marco expedida por el Congreso, que en nuestro caso es la Ley 4ª de 1992 y sobre la cual procede la Sala a revisar si excedió los límites regulatorios fijados en ésta al expedir el Decreto acusado.

Sobre los artículos censurados 1º y 5º del Decreto 1919 de 2002, la Sección Segunda de esta Corporación, en sentencia de 16 de agosto de 2007, expediente 0530-06, M.P. Dr. Jaime Moreno García, negó la nulidad de los mismos, con la siguiente fundamentación:

“(...) El Decreto acusado establece en el artículo 1º que a partir de su vigencia, todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva, de todos los niveles - Departamental, Municipal, Distrital- gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional; por lo que ninguna censura puede hacerse a tales previsiones, pues del análisis que hizo otrora la Corte, las facultades del Gobierno Nacional para señalar el régimen prestacional y salarial de los servidores públicos del orden territorial, encuentran pleno respaldo constitucional, sin que por ello se estime que la potestad que le fue atribuida a las entidades territoriales para determinar el régimen salarial, a través de sus órganos competentes, se vean limitadas en su autonomía o se tornen inocuas.

Las consideraciones de la Corte Constitucional son suficientes para desechar la censura por exceso en las facultades del Gobierno, por cuanto el decreto demandado fue proferido por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades legales, las cuales están acordes con el orden constitucional.

En el mismo sentido, la alegada fijación de “un régimen de prestaciones trasladado” que corresponde a la fijación en el sector territorial del régimen del orden nacional, como técnica regulativa no comporta un desbordamiento porque se trata de un aspecto formal; lo sustancial es que lo establezca respetando el marco regulatorio de la Ley 4ª de 1992, conforme ya se expresó.

De otra parte, el artículo 5º del Decreto 1919 de 2002, establece:

“Artículo 5º. Los derechos adquiridos, considerados como las situaciones jurídicas consolidadas a favor de los empleados públicos y trabajadores oficiales, que para efectos del presente decreto se entienden como aquellas prestaciones sociales causadas, así como las que hayan ingresado al patrimonio del servidor, no podrán ser afectados.

Parágrafo. En concordancia con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992, todo régimen de prestaciones sociales que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en el presente Decreto carecerá de efecto y no creará derechos adquiridos.”

Del texto de la norma la Sala deduce que la definición de derecho adquirido está dirigida exclusivamente a producir efectos dentro del régimen que regula, y como tal no constituye un límite o un nuevo marco de la Ley 4ª de 1992; no se trata de una regulación general que limite, restrinja o reduzca el campo de acción del ejecutivo en materia de la regulación allí autorizada. Así entendida la regulación es evidente que no existe desbordamiento del ejecutivo, porque el Gobierno puede fijar los alcances del régimen que regula y su aplicación.

Respecto al desconocimiento de los derechos adquiridos, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente No. 4396-02, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, denegó la nulidad de las expresiones “vinculados” del artículo 1º y “1133 y 1808 de 1994” del artículo 6º del Decreto acusado, argumentando:

“(…) El Decreto 1919 de 2002 limitó el pago de las prestaciones, en el caso de los empleados del Distrito Capital, a las que perciban los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público y, por la expresión acusada, extendió este régimen, a los empleados públicos “vinculados”, desconociendo que existían empleados Distritales que gozaban de otras clases de prestaciones diferentes a las allí señaladas porque a ellos se les aplicaba el régimen anterior.

En principio podría afirmarse que el Presidente de la República, con esta actuación, como lo alegan los demandantes, desbordó los lineamientos generales fijados por el legislador, concretamente, la prohibición contenida en el artículo 2º, literal a), de la Ley 4ª de 1992, al desmejorar las prestaciones que venían devengando los empleados públicos ya vinculados.

Sin embargo debe decirse que el decreto acusado respetó los derechos adquiridos en los términos del artículo 5º del Decreto 1919 de 2002, la parte actora no demostró la desmejora de las prestaciones o de los salarios que venían devengado de conformidad con la ley y sólo deben ser respetados los derechos adquiridos con justo título con arreglo a la Constitución y a la ley por lo que no pueden calificarse como tales unos supuestos derechos derivados de normas proferidas por quien carecía competencia para expedirlas.

Al respecto, conviene indicar, como lo hizo la Sala de Consulta en su concepto No. 1393, Consejero Ponente Dr. FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE, que el régimen Distrital, en lo referente a regulaciones legales, no aparece desmejorado con la expedición del decreto acusado porque el régimen “prestacional anterior” al que se refieren los decretos 1133 y 1808, “no es cualquiera, sino el conforme a la Constitución y a la ley, esto es, no se trata de la aplicación indiscriminada de las normas expedidas contrariando el ordenamiento superior, sino de las que expresamente ha dictado el legislador para regular el régimen prestacional de los empleados públicos del orden territorial, incluido el Distrito Capital, antes Especial.”

(....)

En conclusión, no se observa que el régimen legal de los empleados públicos del orden territorial y Distrital sufriera una desmejora, antes por el contrario aparece como más benéfico.

De otra parte, no se puede considerar que la expresión “continuarán gozando de las prestaciones que se les venían reconociendo y pagando” de los decretos 1133 y 1808 de 1994, hubiesen legalizado las prestaciones extralegales que venían siendo reconocidas por acuerdos, decretos Distritales y actas de convenio pues tales actos van en contravía directa de la Constitución y de la ley, por haber sido expedidos con carencia absoluta de competencia y, en consecuencia, no pueden originar derechos adquiridos.

En suma, la expresión “vinculados”, contenida en el artículo 1º del Decreto 1919 de 2002, no vulneró la ley 4ª de 1992 ni la Constitución Política porque no desmejoró, en lo legal, los salarios y prestaciones de los empleados que venían vinculados con el Distrito, en vigencia de los Decretos 1133 y 1808 de 1994. Debe destacarse que los empleados públicos están regidos por una vinculación legal y reglamentaria en la que no es posible establecer salarios o prestaciones que no se fundamenten en la Constitución o en la Ley, ni pueden negociar con la administración prerrogativas extralegales.

La pretensión de nulidad de la derogatoria expresa de los Decretos 1133 y 1808 de 1994, contenida en el artículo 6º, no tiene vocación de prosperidad porque mediante el decreto acusado se unificó el régimen territorial y el Distrital y ello comporta la derogatoria de los regímenes especiales vigentes en el Distrito, lo que no sólo no vulnera ninguna norma superior sino que desarrolla y aplica el principio de igualdad.

Además, como ya lo ha señalado esta Sección¹, el Estado no está obligado a mantener un régimen benéfico de forma permanente porque las instituciones y sus regulaciones deben adecuarse al orden social, cultural y económico que gobierna el momento, de manera que una prestación social no puede

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 14 de marzo de 2002, actor JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ, expediente 3305-00, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

permanecer perenne y sólo ser modificada en lo favorable, si bien deben respetarse los salarios y prestaciones que perciban quienes están vinculados al momento de la expedición del nuevo régimen regulatorio, siempre y cuando estén amparados por la Constitución y la ley.”

En relación con la acusación que el acto violó normas salariales y prestaciones de los docentes territoriales (expediente 4564-02) se restringe el actor a transcribir un sinnúmero de normas, pero sin efectuar ningún análisis que desvirtúe la motivación del Gobierno para la expedición del Decreto 1919 de 2002, la cual como se ha expuesto en esta sentencia no es otra que unificar a todos los empleados públicos, pero respetando los derechos adquiridos de todos los funcionarios, entre ellos los educadores, toda vez que el Decreto impugnado, regula el régimen prestacional de los empleados públicos territoriales y el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales.

La unificación de la materia salarial y prestacional tanto para el Nivel Nacional como Territorial es competencia exclusiva del Ejecutivo Nacional, de allí que por disposición Constitucional como Legal (artículo 150, numeral 19, literales e) y f) inciso único y artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, se advierte que esta facultad no podrán arrogársela las Corporaciones Públicas Territoriales, facultad que para nada limita la autonomía que han recibido las Autoridades Territoriales, Asambleas Departamentales y Gobernadores, Concejos y Alcaldes, para el manejo de sus negocios en cuanto a creación, supresión, fusión y fijación de los emolumentos de los empleos.

La pretensión de nulidad de la derogatoria expresa de los Decretos 1133 y 1808 de 1994, contenida en el artículo 6º, no tiene vocación de prosperar porque mediante el Decreto 1919 de 2002 –acto acusado-, se unificó el régimen Departamental, Municipal y Distrital, lo cual comporta la derogatoria de los regímenes especiales a Nivel Territorial, lo que no sólo no vulnera ninguna norma superior, sino que desarrolla y aplica el principio de igualdad.

En conclusión, como ya en la sentencia trascrita la Sala decidió la solicitud de nulidad de las expresiones “vinculados” del artículo 1º y “1133 y 1808 de 1994”, del artículo 6º del Decreto 1919 de 2002, denegando las pretensiones de la demanda, se dispondrá estarse a lo resuelto en la citada sentencia respecto de tales expresiones, y como los razonamientos que fueron sustento de la medida allí adoptada, son también válidos en este caso para despachar desfavorablemente las súplicas, se denegará la pretensión de nulidad de las demás disposiciones del Decreto acusado.

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

FALLA

1º. **ESTESE A LO RESUELTO** en sentencia del 19 de mayo de 2005 proferida dentro del expediente 4396-02, que denegó la nulidad de las expresiones “*vinculados*” del artículo 1º y “*1133 y 1808 de 1994*” del artículo 6º del Decreto 1919 de 2002.

2º. **DENIEGANSE** las pretensiones de nulidad de las demás disposiciones del Decreto 1919 de 27 de agosto de 2002.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en Sesión de la fecha.

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO