

Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del nivel nacional. *Facultades para su fijación*

El artículo 150, numeral 19, ordinal e) de la Constitución Política de 1991 dispone:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las 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.

(...)

En desarrollo de esta disposición constitucional, la Ley 4 de 1992 reguló «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 lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política».

El artículo 1 de la referida ley marco dispone que el Gobierno nacional, teniendo en cuenta las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, debe fijar el régimen salarial y prestacional de los siguientes funcionarios:

- a) Artículo 1. El Gobierno nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:*
- b) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;*
- c) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;*
- d) Los miembros del Congreso Nacional, y Los miembros de la Fuerza Pública.*

Sobre el alcance de esta norma, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-510 de 1999, señaló:

Uno de los cambios que introdujo la Constitución de 1991 a las competencias del Congreso de la República, se refiere a la facultad del órgano legislativo para determinar los emolumentos de los servidores públicos.

La Constitución de 1991, por su parte, al regular lo relativo a las atribuciones del Congreso de la República, estableció en el artículo VI 50, numeral 19, literal e), que a éste le corresponde dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular, entre otras materias "el régimen Salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública."

El Constituyente de 1991, entonces, conservó el concepto que venía desde la reforma constitucional de 1968, en relación con la necesidad de la existencia de una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo en la regulación de determinadas materias, una de ellas la fijación del régimen Salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros servidores del Estado, en donde la función del primero se debe limitar a establecer unos marcos generales, unos lineamientos que le circunscriban al segundo la forma como éste ha de desarrollar su actividad reguladora para los asuntos específicamente señalados por la propia Constitución.

En estos términos, corresponde al Gobierno nacional establecer directamente los Salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, con fundamento en los criterios que para el efecto señale

el legislador en la ley general que está obligado a expedir. Principios, parámetros y objetivos que el Congreso fijó en la Ley 4a de 1992, así como en el artículo 193 de la ley 100 de 1993, artículo éste que hace referencia específicamente a los trabajadores y profesionales de la salud. [Resalta la Sala].

Así las cosas, de acuerdo con el artículo 150 (numeral 19, letra e) de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 4a de 1992, la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del nivel nacional está distribuida entre el Congreso de la República, el cual fija las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; y el Ejecutivo, que a través de los diferentes decretos del Gobierno nacional, fija los salarios y prestaciones de los empleados públicos, con base en los parámetros que el legislador le ha fijado en la Ley 4 de 1992.

De estos parámetros se destacan, en primer lugar, el artículo 2 de la Ley 4 de 1992 señala que para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo 1 de la misma normativa (entre los cuales se encuentran los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico), el Gobierno nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

Artículo 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

(...)

j. El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

k. El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;

l. La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;

Por su parte, el artículo 3 prevé lo siguiente:

Artículo 3: El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos [Resalta la Sala].

Más adelante, los artículos 14 y 15 regulan la prima técnica que debe reconocerse a los funcionarios que ejercen los más altos cargos de la Rama Judicial y de entidades como la Procuraduría General' de la Nación, Contraloría General de la República y Registraduría Nacional del Estado Civil, mientras el artículo 16 establece la igualdad salarial entre estos funcionarios, así:

Artículo 16. La remuneración, las prestaciones sociales y los demás derechos laborales de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y los Fiscales del Consejo de Estado (sic) serán idénticos.

(...)

Finalmente, la referida igualdad también es prevista por la ley para los profesores de universidades públicas, en los siguientes términos:

Artículo 20. Los profesores de las universidades públicas nacionales tendrán igual tratamiento salarial y prestacional según la categoría académica exigida, dedicación y producción intelectual.

Para la Sala, de la normativa antes referida se desprende los siguientes aspectos relevantes para absolver los interrogantes del Ministerio:

i) El legislador le otorgó al Gobierno nacional una amplia libertad para fijar de manera diferencial los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del nivel nacional, teniendo en cuenta el nivel de sus cargos, la naturaleza de sus funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño.

ii) Lo anterior, con excepción de los salarios de los magistrados de altas cortes y de los profesores de universidades públicas nacionales, para los cuales se exige un tratamiento igualitario entre ellos.

iii) En consecuencia, el Gobierno nacional puede fijar salarios o prestaciones sociales diferenciales a los empleados públicos de las distintas categorías y subcategorías de entidades del Estado reguladas por la Ley 489 de 1998, entre ellas, las entidades descentralizadas por servicios. Esto, claro está, con sujeción a los criterios fijados por la Ley 4 de 1992.

De manera adicional, se debe considerar que, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es claro que la facultad general del Gobierno nacional para fijar de manera diferencial el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos no desconoce per se el principio constitucional de la igualdad, consagrado en la Constitución Política, el cual se expresa en lo siguiente:

La existencia de la escala diferencial de las funciones no altera el principio de la igualdad. Tampoco puede afirmarse que la diferencia de salarios altere el principio de la igualdad en el régimen de los servidores del Estado. Lo importante es que exista la proporcionalidad entre las funciones desempeñadas y la remuneración. Los convenios de la OIT y las normas nacionales que rigen las relaciones laborales así lo establecen. Se rompe el principio de igualdad cuando se pierde la relación de proporcionalidad que la garantiza sea porque servidores ubicados en un eslabón antecedente de la escala ganan más que los ubicados en eslabones subsiguientes, o porque se establezcan regímenes especiales para algunos sin justificación adecuada¹.

En línea con lo anterior, la Sección Segunda de esta Corporación² ha reiterado lo siguiente, respecto de la facultad del Gobierno nacional de establecer un régimen diferencial para la prima técnica por formación y evaluación de desempeño:

[T]anto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han establecido que para efectos del reconocimiento de la prima técnica, es admisible que únicamente se reconozca a algunos niveles, siempre que esa circunstancia se encuentre debidamente justificada.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-100 de 1996, consideró que el Gobierno nacional puede dar un trato diferente a los empleados teniendo en cuenta su formación especializada. Al respecto, la Corte no encontró ninguna objeción constitucional «a que el Legislador y distintas autoridades regulen y adjudiquen primas técnicas a ciertos funcionarios, y por ende les confieran un reconocimiento económico en función de sus altas calidades técnicas y profesionales». Mientras que, por su parte, el Consejo de Estado ha indicado que «el Gobierno Nacional, bien puede excluir niveles diferentes al Directivo y al Asesor dentro del grupo de empleados beneficiarios de dicha prima, pues la diferencia de tratamiento, puede establecerse por la autoridad a quien le corresponde considerar los factores que la justifiquen, en ejercicio de la facultad constitucional y legal que le fue conferida; de manera tal, que si es predicable la potestad de modificar el régimen salarial y prestacional, también lo es, la determinar a qué niveles corresponde su pago y bajo qué circunstancias». Por lo tanto, es claro que está constitucional y legalmente permitido reconocer la prima técnica sólo a algunos niveles de empleos.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-681 de 2003.

² Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 27 de mayo de 2021. Expediente: 1 032500020130179200 (4754-2013).

iv) Adicionalmente, la Ley 4 de 1992 solo reguló, en sus artículos 14 y 15, la prima técnica automática que debe reconocerse a los funcionarios que ejercen los más altos cargos de la Rama Judicial y de entidades como la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Registraduría Nacional del Estado Civil.