C-100-96

Sentencia No. C-100/96

PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -Posibilidad de trato diferente por formación especializada/PRIMA TECNICA

El principio constitucional “a salario igual trabajo igual” no es en manera alguna incompatible con el reconocimiento de esas primas técnicas, pues la propia Constitución señala que uno de los factores para fijar la remuneración del trabajo es la “calidad” del mismo, la cual se encuentra relacionada precisamente con la formación especializada de ciertos trabajadores.

PRIMA TECNICA-Naturaleza/PRIMA TECNICA-Reglamentación

Las primas técnicas, en la medida en que son un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio estatal a personas de altas calidades profesionales, hace parte del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Naturaleza/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Autonomía

La Contraloría es una entidad técnica de control, con autonomía administrativa y presupuestal, que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. Por ello, para desarrollar esas funciones, la Constitución le ha atribuido funciones administrativas y, en especial, cierta potestad reglamentaria. Así, la Carta señala que el Contralor debe prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación que deberán seguirse. Igualmente, la Carta establece que la Contraloría tendrá las funciones administrativas inherentes a su propia organización.

LEY MARCO SOBRE PRESTACIONES Y SALARIOS/POTESTAD REGLAMENTARIA SOBRE PRESTACIONES Y SALARIOS/FUNCION ADMINISTRATIVA DEL EJECUTIVO

La Constitución ha atribuido, de manera expresa, al Gobierno, el ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las leyes marco sobre prestaciones y salarios de los servidores públicos. Esa atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno no es un capricho del Constituyente sino que tiene razones profundas. De un lado, la Constitución quiso distinguir nítidamente la función propiamente administrativa del Ejecutivo de la función fiscalizadora de la Contraloría, pues consideró que la confusión de tales funciones comportaba efectos perjudiciales para la marcha del Estado.

ESTRUCTURA DEL ESTADO-No puede ser modificada por órganos estatales

Las atribuciones y funciones legales de los órganos estatales no pueden modificar la estructura del Estado prevista por la Constitución. Por consiguiente, cuando la Carta asigna a la ley la posibilidad de conferir nuevas funciones o atribuciones a determinados órganos del Estado -como por ejemplo en el caso de la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General o la Contraloría – ello no significa que el Legislador pueda modificar la estructura de competencias prevista por la propia Constitución La ley no

puede atribuir funciones a un órgano del Estado que la Constitución ha reservado a otros órganos, por cuanto ello implica que un poder constituido -el Legislador- puede modificar la propia Constitución. Por consiguiente, debe entenderse que el Legislador tiene, en determinados casos, la posibilidad de conferir nuevas funciones y atribuciones a ciertos órganos estatales, pero siempre respetando la estructura del Estado prevista por el Constituyente. Y es claro, en este caso, que la Carta confirió el poder reglamentario de las leyes marco al Gobierno, y no a otros órganos estatales como la Contraloría.

DISCRECIONALIDAD/ARBITRARIEDAD

No se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia, aun cuando no cuente con consagración expresa, es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. El ejercicio de las potestades discrecionales se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una actuación legítima, en tanto y en cuanto, se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Facultades

El Contralor no puede ejercer de manera arbitraria o discriminatoria la facultad que le confiere la disposición impugnada, sino que debe desarrollarla en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma, esto es, que la concesión de estas primas técnicas busca mantener o atraer al servicio de esa entidad personal altamente calificado. Por ello la actuación del Contralor, al conceder o negar las primas técnicas, no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

PRIMA TECNICA EN CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Es legítima la facultad del Contralor de otorgar las primas técnicas a funcionarios de ciertos niveles pero, por el contrario, corresponde al Gobierno -y no al Contralor- señalar los requisitos mínimos que deberán cumplirse para acceder a la prima técnica.

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO

Uno de los criterios que debe orientar sus decisiones es el llamado “principio de la conservación del derecho”, según el cual los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del Legislador, en virtud del respeto al principio democrático. Por ello esta Corte declarará exequible el inciso estudiado, en el entendido de que el establecimiento de esos requisitos mínimos corresponde al Gobierno.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias, a

fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de buena fe y protección de los derechos adquiridos, esta declaración de constitucionalidad condicionada sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa que el Contralor no podrá, a partir de la presente sentencia, proceder a reglamentar los requisitos para estas primas técnicas, ya que tal potestad corresponde, por mandato de la Constitución, al Gobierno. Tampoco podrá entonces el Contralor conceder nuevas primas técnicas con base en su propia reglamentación, sino que deberá basarse en las reglamentaciones expedidas en esta materia por el Ejecutivo. Sin embargo, la presente decisión no afectará la continuidad del pago de las primas técnicas ya asignadas, puesto que se trata de una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional y que fue asignada y recibida de buena fe.

CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL PARA PRIMA TECNICA

La exigencia de certificado de disponibilidad presupuestal opera como un instrumento protector del principio de legalidad del gasto público consagrado por la Carta.

Norma acusada: Artículo 113 (parcial) de la Ley 106 de 1993.

Actora: Consuelo Beltrán de Schanda.

Temas:

– El principio “a trabajo igual salario igual” y la prima técnica por formación especializada.

– Autonomía de la Contraloría y reglamentación de materias salariales y prestacionales.

– Facultad discrecional, principio de igualdad y concesión de primas técnicas.

– Primas técnicas y disponibilidad presupuestal.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, siete (7) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

I- ANTECEDENTES

La ciudadana Consuelo Beltrán de Schanda presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 113 (parcial) de la Ley 106 de 1993, la cual fue radicada con el número D-918. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

El artículo 113 de la Ley 106 de 1993 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

Artículo 113. De las Prestaciones Sociales de los empleados de la Contraloría General de la República.

Los empleados públicos de la Contraloría General de la República tendrán derecho a disfrutar, además del régimen prestacional establecido para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público a nivel nacional, de las prestaciones que vienen disfrutando en virtud de normas anteriores, entre otros a saber:

(….)

5. Prima técnica.

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

La prima técnica no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual fijada por la ley para el respectivo cargo. Para su asignación se deberán (sic) contar con certificado de disponibilidad presupuestal hasta el 31 de diciembre del respectivo año.

III. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.

La actora considera que el aparte de la norma demandada viola el artículo 13 de la Constitución Política, pues confiere al Contralor General de la República una facultad discrecional para asignar la prima técnica, con lo cual se viola el principio de igualdad, ya que tales primas serán conferidas en forma “discriminada y parcializada”. De esa manera la norma permite que la prima técnica se reparta según el criterio personal del Contralor, y no de manera igualitaria, como lo ordena el artículo 13 de la Carta, esto es “para todos de manera igual y equitativa, frente a quienes ejercen los mismos cargos, desempeñan las mismas funciones y cumplen con los mismos requisitos”

Según la ciudadana, también viola el principio de igualdad el aparte que exige contar con el certificado de disponibilidad presupuestal hasta el 31 de diciembre del respectivo año, para efectuar la asignación de la mencionada prima técnica.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES.

El ciudadano Fabián Segura Guerrero, en representación de la Contraloría General de la República, interviene en el proceso para impugnar la demanda.

Según el ciudadano, la actora acusa la norma con base en las "posibles conductas del operador de la norma, sin detenerse a analizar la legitimidad constitucional de la disposición en sí misma". Según el interviniente, esta argumentación es inaceptable, por cuanto en un proceso de constitucionalidad se cuestiona la norma y no la eventual conducta que el funcionario público pueda efectuar con fundamento en la misma. Por ello, "la posible distorsión que se pueda presentar en el poder discrecional de asignar una Prima Técnica no es un vicio de la norma sino una errada aplicación del acto normativo". Por consiguiente, "no es causal de inconstitucionalidad la presunta actividad, así sea arbitraria, que desarrolle un funcionario público al aplicar una ley, pues tal conducta conlleva a otro tipo de acción, que no es precisamente la invocada por la demandante."

De otro lado, el interviniente analiza materialmente la norma acusada. Según su criterio la prima técnica es un reconocimiento económico "para atraer o mantener en el servicio del Estado a empleados altamente calificados" que son necesarios "para desempeñar 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". Esto explica que la potestad que la ley confiere del Contralor de otorgar esa prima sea facultativa y condicionada. En efecto, según el interviniente:

"La norma es facultativa y condicionada, porque al preceptuar ´podrá asignar, previo señalamiento de los requisitos mínimos que deberán cumplirse´, está indicando que el Contralor no puede otorgar a motu propio la Prima Técnica a todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen los cargos en los niveles Directivo-Asesor, Nivel Ejecutivo y Profesional, sino sólo a aquellos que cumplan estrictamente todos los requisitos que el mismo establezca por Resolución, en desarrollo de la Ley. Es decir, que si un funcionario de los anotados no llena los requisitos académicos, científicos y de experiencia, el Contralor tiene que abstenerse de otorgar la Prima Técnica, porque de hacerlo en esas condiciones, si estaría desbordando la norma demandada y, en consecuencia, aplicándola en forma discriminada y parcializada.

(…)

En síntesis, históricamente el Congreso y el Contralor General de la República, en su ámbito, han reglamentado el otorgamiento de la Prima Técnica bajo el cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones, basados precisamente en el principio de que ésta debe ser un estímulo para atraer o mantener en el servicio del Estado a empleados altamente calificados que posean grandes conocimientos técnicos o científicos. Las condiciones anteriormente descritas limitan el otorgamiento de la Prima a aquellos funcionarios que reúnan los requisitos establecidos por las normas pertinentes."

Esto muestra, según el interviniente, que la facultad discrecional del Contralor no implica ninguna violación del principio de igualdad sino que tiene sustento constitucional,

obviamente en el entendido de que ese funcionario ejercerá esa facultad “dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad que no dejan convertir al mencionado poder en arbitrario”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador General de la Nación, Orlando Vázquez Velázquez, manifiesta impedimento por haber participado en la expedición de la norma acusada, el cual fue aceptado por la Corte, por lo cual el concepto fiscal fue rendido por el Viceprocurador General de la Nación, quien solicita la exequibilidad de la disposición acusada.

Según el Ministerio Público, la actora sustenta su ataque contra la norma, no en su contenido normativo sino en la eventual ejecución anómala de la misma. Ahora bien, señala el Viceprocurador, es cierto que la disposición acusada otorga al Contralor un cierto grado de discrecionalidad pero no se trata de una facultad arbitraria ya que le impone a su vez “la exigencia de señalar requisitos mínimos que deberán cumplir los funcionarios de los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional para obtener el derecho a la prima técnica, condición previa a la que está sometida el otorgamiento de la misma.” Igualmente, señala la Vista Fiscal, el Contralor “sólo está facultado para determinar el valor a asignarse por concepto de la prima técnica, sin superar el 50% de la asignación básica mensual fijada para el respectivo cargo”.

“No se encuentra entonces tacha de inconstitucionalidad en la preceptiva enunciada, toda vez que, como ya se indicó, señalados los requisitos mínimos por parte del Contralor General de la República, su discrecionalidad no puede ir más allá del análisis objetivo de éstos, para concretar el derecho en quien los acredite, bajo la determinación razonable y equitativa del valor correspondiente de dicha prima, que no puede rebasar el límite establecido en la ley ni aplicarse de manera discriminada, dado que la discrecionalidad no puede comportar arbitrariedad ni subjetividad; no en vano la concesión de la prestación se funda en la escolaridad y la experiencia como referente objetivo para su valoración y otorgamiento. La decisión se toma así, sin desconocer el núcleo esencial de los derechos fundamentales y el fin buscado por el Estado.”

Finalmente, la Vista Fiscal señala que no encuentra ninguna objeción constitucional “a la exigencias de la norma del certificado de disponibilidad presupuestal para proceder a asignar la prima técnica, pues es éste un requisito necesario para la ejecución eficiente y transferencia del mismo.”

VI. FUNDAMENTO JURIDICO.

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del numeral 5º (parcial) del artículo 113 de la Ley 106 de 1993, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

El asunto bajo revisión.

2- Según la actora, la norma acusada viola la Constitución por cuanto permite una

discriminación de ciertos trabajadores, al conferir al Contralor una facultad discrecional para asignar primas técnicas a ciertos funcionarios. Por el contrario, el ciudadano interviniente y la Vista Fiscal consideran que esa potestad es constitucional, pues simplemente reconoce que ciertos empleados de la Contraloría deben tener beneficios económicos suplementarios debido a su formación especializada. Y, según su criterio, es natural que el Contralor cuente con una cierta discrecionalidad -que no arbitrariedad- para asignarla, por cuanto éste, como director de esa entidad de control, es quien mejor conoce las necesidades de ese organismo autónomo. Por ello, la Corte comenzará por analizar si la existencia de las primas técnicas para ciertos trabajadores es admisible constitucionalmente, para luego estudiar, en concreto, si se adecúa a la Carta la regulación legal impugnada, la cual concede una cierta discrecionalidad al Contralor para reglamentar y adjudicar esas primas.

El principio "a trabajo igual salario igual" y la posibilidad de trato diferente por formación especializada.

3- Las primas técnicas son remuneraciones suplementarias que se conceden a determinados empleados, en razón a que tienen una formación altamente calificada, ya sea que ésta provenga de estudios especializados o de la adquisición de una importante experiencia profesional o técnica. Este reconocimiento de estas primas técnicas se funda en un fin constitucional importante, pues busca atraer a la función pública a personas de excelente preparación, a fin de que desempeñen cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos especializados o para que asuman labores de dirección de especial responsabilidad, lo cual es un desarrollo de los principios que orientan la función administrativa, en particular de los principios de eficacia, moralidad, economía y celeridad (CP art. 209). Por ello la Corte considera que el principio constitucional "a salario igual trabajo igual" no es en manera alguna incompatible con el reconocimiento de esas primas técnicas, pues la propia Constitución señala que uno de los factores para fijar la remuneración del trabajo es la "calidad" del mismo, la cual se encuentra relacionada precisamente con la formación especializada de ciertos trabajadores. En el mismo sentido, y como bien lo señala la Vista Fiscal, el Convenio No. 111 de la OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1977, y que por ende hace parte de la legislación interna (CP art. 53), señala explícitamente que "las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación".

Por ello, en principio, no encuentra la Corte 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.

La autonomía de la Contraloría y la reglamentación de los requisitos de las primas técnicas.

4- Una vez mostrada la legitimidad constitucional de las primas técnicas, entra la Corte a analizar si se ajusta a la Carta la regulación establecida por la norma acusada.

A pesar de que el actor únicamente impugna la expresión "podrá asignar" del inciso primero del ordinal 5º del artículo 113 de la Ley 106 de 1993, la Corte estudiará en su integridad tal inciso, por cuanto la expresión acusada y el inciso forman una unidad inescindible de sentido.

En efecto, ese inciso parece conferir al Contralor dos potestades diversas pero íntimamente relacionadas, pues correspondería al Contralor no sólo conceder en concreto la prima a determinados funcionarios sino, además, determinar, en abstracto, los requisitos mínimos para acceder a la misma. Así interpretan los alcances de la norma el Ministerio Publico y el ciudadano interviniente pues, según su criterio, el Contralor establece, por medio de una resolución, los requisitos para la prima técnica y, con base en tal reglamentación, procede a asignar ese reconocimiento económico a ciertos funcionarios. Ahora bien, mal podría la Corte analizar la legitimidad de la potestad ejecutiva del Contralor para asignar las primas técnicas, sin determinar previamente si este funcionario cuenta con la potestad preceptiva para reglamentar la ley en esta materia y señalar los requisitos mínimos para acceder a tales primas. El primer interrogante a ser resuelto es entonces si el Contralor puede reglamentar los requisitos para acceder a las primas técnicas.

5- Las primas técnicas, en la medida en que son un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio estatal a personas de altas calidades profesionales, hace parte del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Ahora bien, en este campo no existe una reserva legal estricta, pues la Constitución faculta al Congreso para expedir leyes marco que pueden ser desarrolladas posteriomente por medio de reglamentos administrativos (CP art. 150 ord 19 literales e y f). En ese orden de ideas, podría entonces pensarse que es posible que el Congreso faculte al Contralor para que éste reglamente los requisitos para acceder a las primas técnicas en la Contraloría, lo cual parecería tener sustento en la propia autonomía de esa entidad. En efecto, la Contraloría es una entidad técnica de control, con autonomía administrativa y presupuestal, que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración (CP arts 119 y 267). Por ello, para desarrollar esas funciones, la Constitución le ha atribuido funciones administrativas y, en especial, cierta potestad reglamentaria. Así, la Carta señala que el Contralor debe prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación que deberán seguirse (CP art. 268 ord 1º). Igualmente, la Carta establece que la Contraloría tendrá las funciones administrativas inherentes a su propia organización (CP art. 267). Finalmente, también podría argumentarse que el Legislador tiene la posibilidad de conferir tal facultad reglamentaria al Contralor General de la República, por cuanto la Carta señala que éste tiene, entre sus atribuciones, “las demás que señale la ley” (numeral 13 del artículo 268 C.P.). Por consiguiente, debido a esa atribución genérica prevista por la propia Carta y a la autonomía e independencia de ese ente de control, podría pensarse que es constitucional que el Contralor General pueda reglamentar los requisitos mínimos para acceder a una prima técnica, por cuanto la ley expresamente lo autorizó.

6- La Corte considera, sin embargo, que los anteriores argumentos no son admisibles, por cuanto la Constitución ha atribuido, de manera expresa, al Gobierno, el ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las leyes marco sobre prestaciones y salarios de los servidores públicos. En efecto, el artículo 150 ordinal 19 señala:

“Art. 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:

(…)

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (subrayas no originales)."

Este artículo muestra que la Carta ha radicado en el Gobierno la potestad de desarrollar reglamentariamente las normas marco expedidas por el Congreso en este campo salarial y prestacional, pues señala expresamente que es el Ejecutivo -y no el Contralor- quien se sujeta a las disposiciones generales establecidas por el Legislador, por lo cual no puede la ley atribuir al Contralor la facultad de reglamentar los requisitos mínimos para acceder a las primas técnicas. Nótese que el literal f) confiere esa potestad al Gobierno en relación con todos los empleados públicos, lo cual incluye obviamente a los funcionarios de la Contraloría.

7- No es pues admisible el argumento de que la ley podría conferir esa potestad reglamentaria al Contralor, por cuanto la Constitución señala que éste ejerce, entre sus atribuciones, "las demás que señale la ley" (CP art. 268 ord 11). En efecto, esta Corporación tiene bien establecido que las atribuciones y funciones legales de los órganos estatales no pueden modificar la estructura del Estado prevista por la Constitución1. Por consiguiente, cuando la Carta asigna a la ley la posibilidad de conferir nuevas funciones o atribuciones a determinados órganos del Estado -como por ejemplo en el caso de la Fiscalía General de la Nación (CP art. 250- 5), el Consejo Superior de la Judicatura (CP art. 256-7 y 257-5), la Procuraduría General (CP art. 10) o la Contraloría (CP art. 268)- ello no significa que el Legislador pueda modificar la estructura de competencias prevista por la propia Constitución La ley no puede atribuir funciones a un órgano del Estado que la Constitución ha reservado a otros órganos, por cuanto ello implica que un poder constituido -el Legislador- puede modificar la propia Constitución. Por consiguiente, debe entenderse que el Legislador tiene, en determinados casos, la posibilidad de conferir nuevas funciones y atribuciones a ciertos órganos estatales, pero siempre respetando la estructura del Estado prevista por el Constituyente. Y es claro, en este caso, que la Carta confirió el poder reglamentario de las leyes marco al Gobierno, y no a otros órganos estatales como la Contraloría.

En ese mismo orden de ideas, tampoco es aceptable la tesis de que esa potestad reglamentaria del Contralor es legítima, en virtud de la autonomía e independencia de esa entidad (CP art. 113), ya que éstas no pueden entenderse en detrimento de las atribuciones que la Constitución ha señalado, de manera expresa, para los otros órganos del Estado, como sucede en este caso con el desarrollo de las leyes marco sobre prestaciones y salarios de los empleados públicos.

Finalmente, la Corte señala que esa atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno no es un capricho del Constituyente sino que tiene razones profundas. De un lado, la Constitución quiso distinguir nítidamente la función propiamente administrativa del Ejecutivo de la función fiscalizadora de la Contraloría, pues consideró que la confusión de tales funciones comportaba efectos perjudiciales para la marcha del Estado. Así, en la Asamblea Constituyente, en el informe ponencia sobre este tema, se señaló que "no se debe confundir

la función fiscalizadora con la función administrativo o gubernativa, pues son de naturaleza totalmente distinta y se ejerce por actos también diferentes”2. Es pues congruente con esa voluntad de distinción entre esas funciones reservar la potestad reglamentaria en materia prestacional y salarial -tema típicamente administrativo- a la suprema autoridad administrativa, esto es, al Presidente, y no al director del organismo de control. De otro lado, las decisiones sobre requisitos de primas técnicas en las distintas ramas del poder y en los diversos órganos autónomos pueden tener importantes efectos presupuestales, por lo cual es lógico que se atribuya esa competencia reglamentaria al Gobierno, pues es éste quien, en gran medida, responde políticamente por la coherencia macroeconómica y fiscal del manejo del sector público (CP arts 150, 346 y 348).

La potestad discrecional del Contralor en la adjudicación de las primas técnicas.

8- Una vez precisado a quien corresponde la potestad preceptiva de reglamentar los requisitos para acceder a las primas técnicas, entra la Corte a estudiar si es constitucional que la ley conceda al Contralor la facultad ejecutiva de conceder tales beneficios económicos a funcionarios de cierto nivel, que cumplan determinados requisitos.

Esta Corporación considera que esa potestad ejecutiva es propia de la autonomía administrativa de la Contraloría, por lo cual no encuentra la Corte ninguna objeción a que la ley conceda una facultad de esta naturaleza al Contralor General, quien es el director de este organismo autónomo de control. En efecto, esta asignación concreta de las primas técnicas se encuentra íntimamente articulada a la atribución constitucional del Contralor de proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley (CP art. 268 ord 10).

9- Sin embargo, el actor no cuestiona en sí misma la concesión de esa potestad al Contralor sino que impugna la discrecionalidad que le confiere la norma en esta materia pues, según su criterio, ella permite discriminaciones y arbitrariedades de parte de este funcionario.

Esta Corporación no comparte tal criterio por cuanto, tal y como lo ha señalado en diversas decisiones3, no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia, aun cuando no cuente con consagración expresa, es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Esto significa que el ejercicio de las potestades discrecionales se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una actuación legítima, en tanto y en cuanto, se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas estas facultades del Contralor, que son administrativas por su naturaleza, señala con claridad que “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”

Lo anterior significa que el Contralor no puede ejercer de manera arbitraria o discriminatoria la facultad que le confiere la disposición impugnada, sino que debe desarrollarla en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma, esto es, que la concesión de estas primas técnicas busca mantener o atraer al servicio de esa entidad personal altamente calificado. Por ello la actuación del Contralor, al conceder o negar las primas técnicas, no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Así, esta Corporación ya había sostenido al respecto:

"La discrecionalidad no significa como pretende entenderlo el demandante, que el acto cumplido en ejercicio de ese poder no pueda ser suprimido por las normas preexistentes y los postulados enunciados, ni anulado o controvertido judicialmente, ya que en el evento en que éste sea ilegal, bien por razones de incompetencia, vicios de forma, falsa motivación desvío de poder o violación de la ley, deberá así ser declarado por la jurisdicción competente.

Los actos discrecionales están por lo tanto sometidos al control jurisdiccional en ejercicio de las acciones pertinentes, cuando se considera que ellos son violatorios de la Constitución o de la ley. Así, la discrecionalidad en cabeza de la administración no faculta al funcionario para imponer sus caprichos ni para incurrir en arbitrariedades: ella estriba en la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción dentro de los límites fijados por la ley, uno de los cuales surge del fin que debe presidir toda actividad administrativa, cual es la prevalencia del interés público. En consecuencia, un fin extraño a él es ilícito y susceptible de ser anulado y controvertido judicialmente, como se anotó.4″

Todo lo anterior muestra que, como bien lo señalan la Vista Fiscal y el ciudadano interviniente, la objeción constitucional del actor reside en las posibles arbitrariedades y discriminaciones en que incurra el Contralor en ejercicio de esa facultad. Pero lo cierto es que esos eventuales abusos son impugnables por la vía de lo contencioso-administrativo y no afectan la legitimidad constitucional de esa potestad discrecional en sí misma considerada, por lo cual ella será declarada exequible.

10- La Corte no encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad en que la norma establezca que la posibilidad de conceder esas primas técnicas opere en ciertos niveles, a saber, el ejecutivo, el directivo y el profesional. En efecto, si la finalidad de las primas técnicas es atraer o mantener al servicio del Estado personas de altas calidades profesionales, resulta razonable que la ley restrinja la concesión de esos beneficios económicos precisamente a aquellos cargos que requieren conocimientos técnicos o científicos especializados, o suponen labores de especial responsabilidad.

Síntesis del examen del inciso estudiado y decisión a tomar.

10- La Corte ha concluido que es legítima la facultad del Contralor de otorgar las primas técnicas a funcionarios de ciertos niveles pero que, por el contrario, corresponde al Gobierno -y no al Contralor- señalar los requisitos mínimos que deberán cumplirse para acceder a la prima técnica. Ahora bien ¿significa lo anterior que esta Corporación debe declarar la inexequibilidad parcial del inciso estudiado? La Corte considera que no, por cuanto la norma señala que el Contralor "podrá asignar previo señalamiento de los requisitos mínimos que

deberán cumplirse prima técnica" a ciertos funcionarios. El inciso no establece entonces, de manera expresa, que corresponda al Contralor reglamentar tales requisitos sino que ésta es una de las interpretaciones razonables que admite la disposición. Pero sucede que esa hermenéutica no se ajusta a la Constitución, conforme a los argumentos expuestos en los fundamentos jurídicos 5 a 7 de esta sentencia, por lo cual ella será expulsada del ordenamiento jurídico. La disposición admite, empero, otro entendimiento, según el cual, el señalamiento de los requisitos corresponde al Gobierno, y es con base en tal reglamentación que el Contralor puede proceder a asignar, en concreto, las primas técnicas.

Ahora bien, esa segunda interpretación se ajusta a la Carta, y esta Corporación considera que uno de los criterios que debe orientar sus decisiones es el llamado "principio de la conservación del derecho"5, según el cual los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del Legislador, en virtud del respeto al principio democrático. Por ello esta Corte declarará exequible el inciso estudiado, en el entendido de que el establecimiento de esos requisitos mínimos corresponde al Gobierno.

11- La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias, a fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de buena fe (CP art. 83) y protección de los derechos adquiridos (CP art. 58), esta declaración de constitucionalidad condicionada sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa que el Contralor no podrá, a partir de la presente sentencia, proceder a reglamentar los requisitos para estas primas técnicas, ya que tal potestad corresponde, por mandato de la Constitución, al Gobierno. Tampoco podrá entonces el Contralor conceder nuevas primas técnicas con base en su propia reglamentación, sino que deberá basarse en las reglamentaciones expedidas en esta materia por el Ejecutivo. Sin embargo, la presente decisión no afectará la continuidad del pago de las primas técnicas ya asignadas, puesto que se trata de una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional (CP art. 58) y que fue asignada y recibida de buena fe (CP art. 83). Mal podría entonces invocarse una decisión de esta Corte, que busca garantizar la integridad de la Constitución, para desconocer un derecho que goza de protección constitucional.

La constitucionalidad de la exigencia de la disponibilidad presupuestal para la asignación de la prima técnica.

12- El actor cuestiona también la exigencia de la disponibilidad presupuestal para conceder las primas técnicas, pues considera que de esa manera se viola el principio de igualdad. Ahora bien, en reciente decisión.6, esta Corporación declaró exequible el parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 1661 de 1991, el cual consagra la misma exigencia de certificado de disponibilidad presupuestal para que se puedan otorgar primas técnicas a funcionarios o empleados de la rama Ejecutiva. Las disposiciones no son idénticas, pues la una se aplica a la Contraloría y la otra a la rama Ejecutiva, por lo cual no ha operado en este caso la cosa juzgada constitucional. Sin embargo el problema jurídico es el mismo, por lo cual los argumentos desarrollados por la Corte en esa sentencia son perfectamente aplicables al presente caso, por lo cual, con base en ellos, se declarará la exequibilidad de la expresión

acusada del inciso segundo. En efecto, la exigencia de certificado de disponibilidad presupuestal opera como un instrumento protector del principio de legalidad del gasto público consagrado por la Carta. Dijo al respecto la Corte en la citada sentencia:

“Estima la Corte que cuando el parágrafo acusado establece como requisito indispensable para otorgar la prima técnica, la exigencia de que haya disponibilidad presupuestal, lejos de violar la Constitución Política, lo que está es precisamente desarrollando las normas que rigen el sistema presupuestal, especialmente los artículos 345 y 346, así como ajustándose a las previsiones ya anotadas del Estatuto Orgánico del Presupuesto

Según se anotó en el acápite respectivo, el requisito de la disponibilidad presupuestal hace parte esencial del principio de legalidad del gasto público, cuyo fundamento es que no se pueden efectuar erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto -artículo 345, 346 y 347 CP, y artículo 18 y 49 de la Ley 179 de 1994, que modificó la Ley 38 de 1989-.”

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del numeral 5º del artículo 113 de la Ley 106 de 1993, en el entendido de que, en virtud del artículo 150 ordinal 19 de la Constitución, corresponde al Gobierno la reglamentación de los requisitos mínimos que deben cumplirse para acceder a la prima técnica.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE la expresión “para su asignación se deberán (sic) contar con certificado de disponibilidad presupuestal hasta el 31 de diciembre del respectivo año” del inciso segundo del numeral 5º del artículo 113 de la Ley 106 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sentencia C-527/94. Fundamento jurídico No 5.

3Ver, entre otras, sentencias C-031/95 y C-318/95.

4Sentencia C-031/95. MP Hernando Herrera Vergara.

5Sobre el sentido de este principio en la doctrina constitucional internacional, ver Raúl Canosa Usera. Interpretación Constitucional y fórmula política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp 180 y ss y pp 201 y ss

6Corte Constitucional. Sentencia No. C-018/96. M.P.: Hernando Herrera Vergara.