Sentencia C-569/03

NORMA ACUSADA-Modificación

PRIMA TECNICA-Requisito de nombramiento permanente

PRIMA TECNICA-Modificación del régimen para empleados públicos

CORTE CONSTITUCIONAL-Doctrina sobre naturaleza y jerarquía de las leyes marco

LEY MARCO-Naturaleza y jerarquía jurídica

DECRETO CON FUERZA EJECUTIVA-No tiene jerarquía legal/DECRETO CON FUERZA EJECUTIVA-Control no es competencia de la Corte Constitucional

DECRETO CON FUERZA EJECUTIVA-Control jurídico recae en el Consejo de Estado

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA-Argumento claro y concreto

DEMANDA-Cargo no es cierto ni pertinente

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Cargo de la demanda no es pertinente al texto acusado

Referencia: expediente D-4410

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3° y 8° (parciales) del Decreto 1661 de 1991

Actor: Antonio Eduardo Collazos Bohórquez

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Eduardo Montealegre Lynett – quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido esta sentencia de acuerdo con los siguientes.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Antonio Eduardo Collazos Bohórquez presentó ante la Corte Constitucional demanda contra los artículos 3° y 8° (parciales) del Decreto 1661 de 1991.

El actor considera que estas normas atentan contra los artículos 2, 13, 25 y 53 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

Los siguientes son los textos de las normas, dentro de las cuales se subrayan los apartes parcialmente demandados:

“Decreto 1661 de 1991

(27 de junio)

“Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un Sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales, y se dictan otras disposiciones”.

(…)

“ARTICULO 3o. Modificado por el Decreto 1724 de 1997. Art. 1°. La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, sólo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles Directivo, Asesor o Ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes órganos y Ramas del Poder público.

(…)

ARTICULO 8º. TEMPORALIDAD. El retiro del funcionario o empleado de la entidad en la cual presta sus servicios implica la pérdida de la Prima Técnica asignada. Igualmente se perderá cuando se imponga sanción disciplinaria de suspensión.

PARAGRAFO. La Prima Técnica en todo caso podrá ser revisada, previa evaluación de los criterios con base en los cuales fue otorgada. Cuando se asigne con base en la evaluación del desempeño se perderá si cesan los motivos por los cuales se asignó.”

III. LA DEMANDA

El actor considera que las expresiones acusadas violan los artículos 2, 13, 25 y 53 de la Carta Fundamental.

En primer lugar, indica que las disposiciones acusadas vulneran los artículos mencionados por cuanto excluyen a los nombrados en provisionalidad del beneficio de la prima técnica. Dice que siendo la prima técnica un factor salarial (en el caso de formación, especialización, experiencia, investigación o por altos niveles académicos)1, debe ser recibida sin distinción alguna respecto de la forma de vinculación de quien va a ser su beneficiario y también en el hecho que los nombrados provisionalmente reciben desigual trato, sin atender a los criterios de racionalidad y menos de justeza (fl. 4).

En segundo lugar, señala que las normas acusadas deben ser declaradas inconstitucionales por cuanto omiten la posibilidad de recuperar el derecho a ésta prima, una vez se ha perdido por causa de la calificación. Respecto a este punto hace claridad indicando que en el evento en que el beneficiario llegare a obtener durante un determinado periodo una calificación

inferior a la estipulada como porcentaje mínimo, perderá la posibilidad de recuperar el reconocimiento y pago de la prima técnica de la cual había sido titular.

Por lo anterior, pone en entredicho el anhelo de la consecución el orden justo que reina en el artículo 2º de la Constitución Política, en tanto que cierra la posibilidad de obtener, como derecho, la cancelación de esta prima a quienes en el momento de la calificación han obtenido un porcentaje inferior, pero que en adelante han mejorado sustancialmente su desempeño. Así, debe entenderse que la pérdida de la prima no debe ser para siempre, sino que esta prestación debe poder volverse a reconocer en la siguiente vigencia si se alcanza el porcentaje requerido para su reconocimiento y pago.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del término correspondiente, intervino en representación del Ministerio de la referencia el abogado Carlos Andrés Guevara Correa para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas parcialmente demandadas.

Respecto del primer cargo, el demandante considera que, conforme al artículo 4 del Decreto 1572 de 19982, se debe entender que el empleado nombrado provisionalmente se encuentra en una situación administrativa previa a la realización de un concurso de méritos, lo que de ninguna manera puede considerarse equivalente a la situación del empleado de carrera que resultó seleccionado, aprobó el periodo de prueba, y finalmente obtuvo la calificación que le permite acceder a su prima técnica. Por lo anterior, existen circunstancias diferentes que exigen trato diferente, por parte del legislador.

En relación con la naturaleza de la prima técnica, dice que fue establecida en el Decreto 1661 de 19913 y respecto de ella se ha pronunciado la Corte Constitucional en Sentencia C-100 de 1996, indicando que es una remuneración supletoria que se concede a determinados empleados, en razón al tipo de formación altamente calificada. Además, este reconocimiento, se funda en un fin constitucional consistente en atraer a personas de excelente preparación a la función pública. Por lo dicho, sumado a la regla general prevista en el Art. 125 de la Carta Fundamental, donde se señala que el legislador tiene la facultad de establecer los requisitos y condiciones para determinar los aspirantes al servicio público, y en el hecho que la carrera administrativa permite a los funcionarios estabilidad y permanencia en el cargo, sobre la base de consideraciones objetivas referentes a preparación y calificación, se deduce que el acceso a la prima técnica se condiciona al esquema de la carrera administrativa que implica el trámite del concurso y el agotamiento de las demás formalidades que la ley exige.

Agrega que la prima técnica como medio de remuneración tiene un fin especial, que es atraer a determinadas personas que con condiciones especiales asuman servicios en la función pública o para evitar que se retiren de ésta por razones económicas.

Concluye diciendo que al establecerse en la norma acusada la asignación exclusiva de la prima técnica a los funcionarios de carácter permanente, que ostenten el grado de asesor, directivo o ejecutivo, no se está reconociendo un privilegio de forma generalizada o

indiscriminada, pues los beneficiarios están plenamente determinados. Además, con ello se les está proporcionando una estabilidad laboral propia de éste sistema, quedando su permanencia supeditada al cumplimiento de las normas que lo regulan. Así, la disposición demandada exige titularidad e idoneidad en el cargo para satisfacer necesidades permanentes del servicio, que sólo pueden ser desempeñadas por funcionarios que tienen vinculación permanente.

Para el interviniente, el trato diferente es permitido en algunos casos, sin que ello implique una violación flagrante al derecho mencionado, por cuanto se justifica frente a una situación jurídica de la cual resulta la distinción, siempre que ésta sea constitucionalmente lícita y motivada objetiva y razonablemente.

Respecto al segundo cargo indicó que el artículo 5° del Decreto 2164 de 19914, por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto – Ley 1661 de 1991, establece que el derecho a la prima técnica se consolida con una calificación de conducta laboral del servidor público, en cuanto ésta sea meritoria para obtener una alta valoración en el servicio. Por esto, resulta inconcebible que el legislador haya cerrado la posibilidad de volver a disfrutar de ese beneficio, siempre que el funcionario para el periodo a evaluar haya mejorado su rendimiento laboral y puede con ello postularse nuevamente para el reconocimiento y pago de la prima técnica de la cual fue titular. Por esto debe declararse exequible la norma demandada.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio de la referencia, representado en esta oportunidad por la doctora Ana Lucía Gutiérrez Guingue, solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas parcialmente acusadas.

Dice que el legislador, al establecer taxativamente las causas generadoras de derechos, actúa siempre de acuerdo a preceptos constitucionales. Así la expresión demandada del artículo 3 del Decreto 1661 de 1991, tiene únicamente como propósito señalar con exactitud que, sólo con sujeción a los factores que la misma norma consagra, unos sujetos determinados pueden reclamar una prestación a su favor, de tal suerte que el reconocimiento económico de que trata la norma se confiere por las causas señalada en ella y no en otra.

También indica que lo que se busca con la norma es establecer una precisión normativa en la que la Administración pueda operar con excesivo margen personal, en la aplicación de sus propias normas, sin que por ello se llegue a la arbitrariedad. Concluye indicando que la norma demandada debe responder al principio lex certa es decir, se debe ser claro en las leyes y éstas deben generar una certeza para que con ello se coadyuve al logro de las condiciones que determinen una seguridad jurídica, en los destinatarios de la misma, por cuanto pueden conocer siempre lo reglado, la forma de reconocimiento y sus deberes y consecuencias al actuar.

De lo expuesto, el enunciado “sólo podrá” hace claridad sobre la forma exclusiva en la que se debe conceder la Prima Técnica a ciertas personas que cumplan con las condiciones que se señalan en la Ley y no por otro tipo de motivos, por lo anterior, esta disposición se ajusta por completo a la Carta Fundamental.

Por último, las disposiciones que regulan todo lo pertinente a la figura de la prima técnica, señalan que ésta puede ser conferida, de acuerdo a la evaluación del desempeño del funcionario, el cual no puede ser inferior al 90% del puntaje máximo estipulado para la evaluación. A su vez, se indica que se puede perder esta suma cuando cesan los motivos por los que se asignó. Esto de ningún modo puede llevar a concluir, como lo indica el actor, que se niegue la oportunidad de volver a acceder a dicha prestación, por cuanto el factor de desempeño no es una variable constante, al contrario, puede verse afectada por una gran cantidad de variables que alteren los logros institucionales alcanzados por medio de la gestión del servidor público. Por ello se debe notar la diferencia ostensible entre el otorgamiento de la prima técnica cuando ésta se funda en la experiencia y en los estudios realizados que corresponden a los empleados permanentes y los que no lo son.

3. Intervención del Ministerio de la Protección Social

En representación del Ministerio de la referencia intervino el abogado Jorge Ernesto Angarita quien solicitó a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las expresiones demandadas.

Considera que el legislador plasmó una distinción para el otorgamiento de la prima técnica, ya que previó su reconocimiento sólo a los que estén nombrados con carácter permanente en los niveles allí señalados, entendiéndose excluidos los provisionales, por cuanto su temporalidad y sus funciones difieren y merecen un tratamiento que se ajuste a sus necesidades.

Dentro de su solicitud de declaratoria de exequibilidad, se refiere a la Sentencia C-279 de 1996 de la Corte Constitucional en la que se hace claridad respecto a las primas técnicas y su fundamento conforme al derecho a la igualdad.

4. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Dentro del término correspondiente y en calidad de representante del Departamento Administrativo de la referencia, intervino en el proceso el abogado Antonio Medina Romero para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas parcialmente demandadas.

Sostiene que la Corte Constitucional ha considerado que no se exige igualdad cuando existen de por medio factores que determinan regímenes diferentes para situaciones diferentes. Agrega que los servidores de carácter permanente tiene acceso a la prima técnica, como un beneficio a su calidad y experiencia notoria, que no puede ser concedido a los trabajadores temporales, pues éstos no están en capacidad de demostrar, por su temporalidad, una idoneidad o una fundamentación cognitiva para el desempeño de su función.

Concluye su intervención indicando, que debe observarse que la prima técnica al ser asignada con base en la evaluación del desempeño, se perderá cuando cesan los motivos por los que se asignó, pues éste reconocimiento corresponde al desempeño del cargo y si el mismo no es satisfactorio es de simple justicia que desaparezca.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, frente a las normas

objeto de estudio, solicita que la corte Constitucional se declare INHIBIDA para conocer de la demanda en contra de las expresiones contenidas en los artículos 3º y 8º del Decreto 1661 de 1991, por falta de competencia e inepta demanda, respectivamente:

En relación con el artículo 3º del Decreto 1661 de 1991, se tiene que la Ley 4ª de 1992 es una Ley Marco, "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos..".

Agrega que el Decreto 1724 de 1997 fue expedido en desarrollo de las Reglas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992. Su artículo 5° modificó expresamente lo pertinente al artículo 3° del Decreto 1661 de 1991, por lo que la expresión demandada, hace parte del primer decreto mencionado. Así las cosas, se está frente a una norma dictada por el Ejecutivo en virtud de una potestad reglamentaria, razón por la cual su control de constitucionalidad le corresponde al Consejo de Estado.

Sobre el Artículo 8º del Decreto 1661 de 1991, la Corte constitucional debe declararse inhibida por inepta demanda, por la vaga sustentación del concepto de la violación. Expresa que el concepto de la violación exige una carga mínima de argumentación para que efectivamente haya demanda, y no resulten aceptables los ataques indeterminados, carentes de motivación razonable o los simples argumentos de conveniencia. Así, el demandante debe definir con claridad la forma como la norma acusada desconoce la Constitución, ya que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en una oposición objetiva verificable en el contenido de la norma comparada con la Carta Política.

En relación con el artículo acusado, no se tiene claro cuál es el concepto de la violación y cuáles son las normas violadas, ya que el demandante se limita a afirmar la violación de la vigencia de un orden justo por no haberse incluido la posibilidad legal de recuperación derecho a la prima técnica otorgada por evaluación del desempeño, cuando se haya perdido por cesación de los motivos de la asignación. Lo anterior, lleva a concluir que no existe un verdadero cargo infundado sobre la inexequibilidad de la norma.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

El Decreto 1661 de 1991 fue expedido en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo mediante Ley 60 de 1990. El artículo 2º-3 de la Ley 60 de 1990 dispuso que dichas facultades se otorgaban para "Modificar el régimen de la prima técnica, para que además de los criterios existentes en la legislación actual, se permita su pago ligado a la evaluación del desempeño y sin que constituya factor salarial. Para el efecto, se determinará el campo y la temporalidad de su aplicación, y el procedimiento, requisitos y criterios para su asignación."

En principio, la circunstancia de que el Decreto 1661 de 1991 haya sido expedido en ejercicio de facultades extraordinarias confiere competencia a la Corte para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la exequibilidad de sus normas. Esto en virtud de lo establecido en el artículo 241-5 de la Carta Política.

No obstante, el Procurador General advierte que el artículo 3º demandado fue modificado por el Decreto 1724 de 1997, decreto que no tiene fuerza de ley, razón por la cual la Corte no es competente para estudiar la constitucionalidad del artículo 3º del Decreto 1661 de 1991.

Para verificar si en primer lugar existe una modificación de las normas del Decreto 1661 de 1991 por parte del Decreto 1724 de 1997 es necesario revisar lo siguiente. El texto del artículo 1º del Decreto 1724 de 1997 establece:

Artículo 1. La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes,

solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes

estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles Directivo,

Asesor, o Ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes Organos y Ramas del

Poder Público.

De conformidad con el artículo 5º de esa misma normatividad, el Decreto 1724 de 1997 "modifica en lo pertinente el artículo 3º del Decreto 1661 de 1991", artículo cuya redacción original era del siguiente tenor:

ARTICULO 3o. NIVELES EN LOS CUALES SE OTORGA PRIMA TECNICA. Para tener derecho al disfrute de Prima Técnica con base en los requisitos de que trata el literal a) del artículo anterior, se requiere estar desempeñando un cargo en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo. La Prima Técnica con base en la evaluación del desempeño podrá asignarse en todos los niveles.

PARAGRAFO. En ningún caso podrá un funcionario o empleado disfrutar de más de una Prima Técnica.

Del cotejo entre los artículos mencionados surge con claridad que el Decreto 1724 de 1997 modificó la exigencias establecidas en el Decreto 1661 de 1991 para acceder al derecho a la prima técnica.

Como se deduce de la comparación, mientras el artículo 3º del Decreto 1661 de 1991 exigía encontrarse en desempeño del cargo "en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo", el artículo 1º del Decreto 1724 de 1997 impone la condición de haber sido nombrado de manera permanente, pero sólo en cargos de nivel Directivo, Asesor, o Ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes Órganos y Ramas del Poder Público. En estos términos, el decreto 1724 modificó el 1661.

Ahora, el Decreto 1724 de 1997 fue expedido el 4 de julio de ese año y tiene como fin modificar el régimen de prima técnica para los empleados públicos del Estado. El fundamento jurídico del Decreto es, según se desprende de su encabezamiento, la Ley 4ª de 1992, que es la ley por la cual el Congreso fijó las "normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos…"

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los decretos expedidos por el Ejecutivo en desarrollo de las previsiones contenidas en una ley marco no son decretos con fuerza de ley ni son susceptibles de control constitucional por vía de acción de inconstitucionalidad. En efecto, en relación con la doctrina sobre la naturaleza y jerarquía jurídica de las leyes marco junto con los decretos que la desarrollan, esta Corte ha dicho:

"Es fácil advertir que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad. La técnica en comento combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la política general que se satisface con el decreto.

"La Asamblea Nacional Constituyente conservó esta modalidad de ley, adicionando a las materias objeto de las mismas que contemplaba la anterior Constitución las siguientes: La regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y la regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (CP artículo 150-19-d, e y f). A este respecto se lee en el informe – ponencia: 'La Constitución debe mantener el esquema vigente que le permite al órgano legislativo nacional expedir normas de carácter general para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, dejando al Presidente la necesaria flexibilidad para disponer, en cada caso, de las medidas que a su juicio las circunstancias hagan aconsejables, con sujeción a la ley'. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

" 'La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo, así: el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación'. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

" 'La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad.' (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-133 del 1 de abril de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

" ..ha de precisarse que los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo

de las leyes marco previstas en el artículo 150, numeral 19, no gozan, como lo afirman los demandantes, de fuerza material de ley. Ellos tienen por límite el texto de la correspondiente ley general, que fija pautas y criterios al Ejecutivo, y no pueden modificarla ni cambiar las reglas que establece. Son decretos típicamente administrativos, y más exactamente reglamentarios, aunque con un ámbito más amplio que el señalado en la Constitución para los decretos expedidos en desarrollo del artículo 189, numeral 11, de la Constitución.

De allí que la Corte Constitucional no sea el tribunal competente para resolver acerca de su constitucionalidad, según resulta de las expresas normas contenidas en los artículos 237, numeral 2, y 241 de la Carta Política.' (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-129 del 1 de abril de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Se abstiene la Corporación, en consecuencia, de resolver acerca de si se justifican o no, a la luz del principio de igualdad, las disposiciones establecidas en los decretos mencionados por los actores, pues sobre su validez debe resolver el Consejo de Estado". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-129 del 1 de abril de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Hecha la anterior precisión, ya que la Ley 4ª de 1992 es una ley marco, por sus características intrínsecas y por el reconocimiento que le ha dado la jurisprudencia constitucional,7 es dable afirmar que el Decreto 1724 de 1997, expedido en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, es un decreto con fuerza ejecutiva que no tiene jerarquía legal y su control no es competencia de esta Corporación.

Similar decisión se adoptó en el trámite admisorio de la demanda D-2002, en la cual el despacho del magistrado sustanciador decidió rechazar la demanda presentada contra el Decreto 1359 de 2003, expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley Marco 4ª de 1992,8 por ser un decreto no susceptible de control ante la Corte.

Adicionalmente, debe decirse que en providencia del 11 de junio de 19989 la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado asumió el conocimiento de la demanda de nulidad dirigida contra los artículos 1º y 5º del citado Decreto 1724 de 1997 y denegó las pretensiones de la demanda al sostener que dichas normas estaban habilitadas para modificar disposiciones con fuerza de ley, cual era el caso del artículo 113 de la Ley 106 de 1993.

Por otro lado, y con fundamento en la providencia que se cita, la misma sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante Sentencia del 27 de julio de 200010, resolvió la acción de nulidad dirigida contra la totalidad del Decreto 1724 de 1997 y resaltó que la norma acusada no quebrantaba el régimen de prima técnica de los empleados del Estado, pues el Presidente de la República podía variar dicha remuneración habiéndolo hecho en este caso sin vulnerar el derecho a la igualdad. Dijo al respecto la providencia:

"De lo hasta aquí expuesto se tiene entonces que, el Presidente de la República podía variar el régimen de prima técnica, que los empleados no tienen derecho a un régimen salarial específico sino que se sujetan al que expida el Gobierno Nacional, y que la determinación de ciertos niveles de empleos para la asignación de prima técnica no vulnera el derecho a la

igualdad.

“No desconoce la Sala que los antecedentes legislativos de la prima técnica permiten concluir que ella busca atraer y/o mantener en el servicio a personas con conocimientos altamente especializados, y que los niveles profesional y técnico exigen la aplicación de conocimientos propios de una carrera universitaria o la aplicación de los procedimientos y recursos indispensables para ejercitar una ciencia o un arte.

“Pero lo anterior no inhibe ni condiciona la facultad del Gobierno Nacional para determinar en qué niveles requiere atraer o mantener funcionarios con conocimientos altamente especializados según las necesidades del servicio y generar para ellos la expectativa de asignación de una suma adicional al salario a título de prima técnica. (…)

“Conforme a lo expuesto, considera la Sala que al señalarse en el decreto 1724 de 1994, los niveles de empleos que podrían ser objeto de asignación de prima técnica, no se violaron las disposiciones legales y constitucionales citadas en la demanda, por lo cual habrá de negarse la pretensión.

“Podía el Gobierno Nacional variar las condiciones de asignación de prima técnica siempre que ello estuviera dentro de los marcos establecidos por la Ley.”

Los fallos anteriores fueron reiterados por las Sentencias del 26 de julio de 200111 y por la del 29 de noviembre del mismo año12, lo cual denota, por un lado, que por la naturaleza jurídica del Decreto 1724 de 1997 el tribunal competente para ejercer el control jurídico de la misma es el Consejo de Estado y no la Corte Constitucional; y por el otro, que algunos de los argumentos expuestos por el demandante de la referencia, relacionados con la vulneración del derecho a la igualdad por parte del artículo mencionado, ya fueron analizados por los fallos del máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

En virtud de lo expuesto, esta Sala se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 3º del Decreto 1661 de 991, tal como fue modificado por el Decreto 1724 de 1997.

2. Demanda contra el artículo 8º del Decreto 1661 de 1991

a. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

La Procuraduría General solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 8º del Decreto 1661 de 1991 porque a su juicio el cargo de la demanda se encuentra mal formulado y no expone una oposición jurídica clara entre la norma legal y la Constitución Política.

Frente a dicha solicitud esta Corporación estima pertinente recordar que la posibilidad de someter a juicio de inconstitucionalidad una norma depende de la correcta formulación de los cargos de la demanda, cargos que deben ser, como lo ha dicho la jurisprudencia, claros, ciertos, específicos, suficientes y pertinentes.13

Existe claridad en el cargo de la demanda si la argumentación que lo sustenta guarda coherencia lógica interna de modo que el juez pueda comprender la alegada oposición

normativa. La existencia de un hilo conductor argumentativo debe poder predicarse de la norma atacada, a fin de que el cargo sea pertinente, y la norma atacada debe existir para que el cargo sea cierto. El cargo es suficiente cuando la argumentación que lo contiene, además de ser clara, sustenta por sí misma la oposición normativa que quiere explicarse. A su vez, la demanda es específica cuando expone de manera concreta el conflicto jurídico normativo, pero deja de serlo si se pierde en razones vagas, imprecisas o genéricas.

Estas exigencias pretenden que las demandas de inconstitucionalidad sean, en resumidas cuentas, claras y precisas. El requisito de la especificidad busca erradicar las argumentaciones tediosas y repetitivas que dificultan la identificación del problema jurídico. La concreción que se solicita al demandante intenta que éste diga la mayor cantidad de ideas con economía verbal. Con el requisito de la claridad se aspira a que el actor exponga sus cargos de manera simple e inteligible, permitiéndole al juez y a los intervinientes del proceso tener un panorama despejado del debate jurídico que se plantea.

En estos términos, no es obligatorio que el demandante se extienda en razones y se explaye en argumentos para explicar la oposición existente entre una norma legal y una constitucional, si es el caso que la violación que intenta demostrarse no requiere mayores consideraciones. Una frase de estructura correcta puede transmitir una idea con mayor poder que párrafos enteros de lucubraciones sin orden. De allí que la economía de los argumentos no siempre sea sinónimo de insuficiencia o de pobreza discursiva.

En el caso particular, el actor ha dicho que perder de manera definitiva la prima técnica por calificación desfavorable del desempeño laboral quebranta el orden justo porque impide recuperar tal beneficio una vez se ha superado la calificación que fuera perjudicial. La razón de la oposición entre la norma legal y la constitucional se desprende de la afección del orden justo, que está consagrado en el artículo 2º de la Carta como principio fundante del Estado colombiano. El hecho de que la norma acusada no sea justa, porque aparentemente implique la perdida definitiva de una prerrogativa que por su naturaleza podría recuperarse, constituye sin más el objeto de la acusación.

En estos términos, para la Corte el argumento es claro y concreto.

En efecto, el cargo de la demanda se sintetiza en que es inconstitucional decretar la pérdida definitiva de la prima técnica por calificación insatisfactoria de desempeño, ya que pudiéndose recuperar dicha calificación, también debería ser posible recuperar el beneficio. La norma demandada dice:

ARTICULO 8. TEMPORALIDAD. El retiro del funcionario o empleado de la entidad en la cual presta sus servicios implica la pérdida de la Prima Técnica asignada. Igualmente se perderá cuando se imponga sanción disciplinaria de suspensión.

PARAGRAFO. La Prima Técnica en todo caso podrá ser revisada, previa evaluación de los criterios con base en los cuales fue otorgada. Cuando se asigne con base en la evaluación del desempeño se perderá si cesan los motivos por los cuales se asignó.

La parte subrayada prescribe que si la prima se asigna con base en la evaluación del desempeño, ésta se perderá si desaparecen los motivos que dieron lugar a su asignación. Sin

embargo, es evidente que la primera parte del parágrafo acusado contiene otra disposición que el demandante deja por fuera en su análisis. Dice allí que “la Prima Técnica en todo caso podrá ser revisada, previa evaluación de los criterios con base en los cuales fue otorgada.”

La expresión “en todo caso” indica que de manera general y sin excepciones, la prima técnica puede ser revisada de forma que concuerde con los criterios que concurren a su asignación. Este “en todo caso” que utiliza el artículo 8º impone entender que la pérdida de la prima por calificación insatisfactoria de desempeño no es definitiva sino que en todo caso es viable su revisión.

De este modo, es el mismo decreto el que permite realizar el nexo entre la titularidad del derecho y las condiciones fácticas que promueven su reconocimiento, lo que impide considerar que la pérdida a que hace referencia el actor sea exclusiva para el caso citado por el mismo, dada la generalidad con que está redactado el parágrafo que comprende la revisión de la prima en cualquier circunstancia.

Estas circunstancias llevan a la Corte a considerar que el cargo de la demanda no es pertinente al texto acusado, pues en el análisis del actor no se esboza una oposición constitucional que sea predicable del parágrafo del artículo 8º, leído de manera integral. Para la Corte, una lectura completa y juiciosa del artículo demandado habría arrojado una idea distinta a la sustentada por el actor. Así, la demanda incurre en ineptitud sustantiva porque ignora que la voluntad de la ley está expresada en todo el artículo y no exclusivamente en una de sus frases, interpretada de manera descontextualizada.

Por las razones anteriores, esta Corporación se abstendrá de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la norma acusada.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

Por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto de los apartes acusados de los artículos 3º y 8º del Decreto 1661 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso y licencia debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-100 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte Constitucional, por medio de esta sentencia indicó: "... las primas técnicas en la medida que son un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio estatal a personas de altas calidades profesionales, hacen parte del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos..."

2 Decreto 1572 de 1998 Art. 4. Entiéndese por nombramiento provisional aquel que se hace a una persona para proveer, de manera transitoria un empleo de carrera, con personal no

seleccionado mediante el sistema de mérito, así en el respectivo acto administrativo no se indique la clase de nombramiento de que se trata.

También tendrá el carácter de provisional la vinculación del empleado que ejerza un empleo de libre nombramiento y remoción y que en virtud de la ley o de una decisión de la Corte Constitucional se convierta en cargo de carrera. Tal carácter se adquiere a partir de la fecha en que se opere el cambio de naturaleza del cargo y éste deberá ser provisto teniendo en cuenta el orden de prioridad establecido en el artículo 2 de este decreto. En caso de que deba realizarse el concurso, éste deberá convocarse de manera inmediata y proveerse con la persona que ocupe el primer puesto en la respectiva lista de elegibles.

3 Decreto 1661 de 1991. Artículo 1º. Definición y campo de aplicación. La Prima Técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo. Así mismo será un reconocimiento al desempeño en el cargo, en los términos que se establecen en este Decreto.

4 Decreto 2164 de 1991 Art. 5°. De la prima técnica por evaluación del desempeño. Por este criterio tendrán derecho a prima técnica los empleados que desempeñen, en propiedad, cargos que sean susceptibles de asignación de prima técnica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7. del presente decreto, de los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, o sus equivalentes en los sistemas especiales, y que obtuvieren un porcentaje correspondiente al noventa por ciento (90%), como mínimo, del total de puntos de cada una de las calificaciones de servicios realizadas en el año inmediatamente anterior a la solicitud de otorgamiento.

5 El encargo, la Comisión y la Provisionalidad están limitados en el tiempo de forma expresa por el legislador. Así se ha dispuesto en el Encargo, que éste no puede exceder los 3 meses (Decreto – Ley 2400 de 1968; en el caso de la provisionalidad sólo es de 4 meses (Ley 443 de 1998 Art. 10) y la comisión es por el término que se indique en el acto que la confiere sin que se exceda de los 3 años (Art. 11 de la Ley 443 de 1998).

6 Sentencia C-428 de 1997 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Según lo advierte la Sentencia C-312 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) “La Ley 4ª de 1992 constituye la ley marco necesaria para que el Gobierno cumpla con la misión que le fue confiada en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta. En efecto, como bien se expresa en su encabezamiento, la referida ley fue dictada con el objeto de cumplir con el mandato de la Constitución acerca de que el Congreso debe dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales”.

8 Véase Sentencia C-608 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

9 Expediente 17.176 Consejero Ponente Dr. Carlos A. Orjuela Góngora

11 Expediente 398-2000, actor Jairo Villegas Arbeláez. Magistrado Ponente Doctor Alejandro Ordóñez Maldonado

12 Expediente 2944/00, actor Victor David Lemus Chois. Magistrado Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero.

13 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa