

Régimen laboral de la Rama Judicial. Asuntos pendientes en la escala salarial del magistrado de tribunal

Labor Regime of the Judicial Branch - Pending Issues on the Salary Scale of the Tribunal Magistrate

<https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.10666>

Resumen

En este artículo se hace una descripción histórica del régimen salarial aplicable a la Rama Judicial y al Ministerio Público. Se divide en tres periodos: 1886 a 1963, previo al régimen de carrera; 1964 a 1991, consagración de la carrera judicial, y 1992 a 1998, reglamentación de la Ley 4ª de 1992, que se encuentra en vigencia. El objetivo es caracterizar, en el grado de magistrado, los requisitos para el ejercicio del cargo, la escala salarial y sus equivalencias, con el fin de identificar aspectos problemáticos en la reglamentación que dicta el gobierno nacional.

Palabras clave: Rama Judicial, régimen laboral, escala salarial de magistrado, reglamentación Ley 4ª de 1992.

Abstract

A brief historical description of the salary regime applicable to the Judicial Branch and the Public Ministry divided into three periods is presented: the one between 1886 and 1963, prior to the career regime; from 1964 to 1991, of consecration of the judicial career, and from 1992 to 1998 in force and regulation of Law 4 of 1992, with the objective of characterizing, in the scale of magistrate, the requirements for the exercise of the position, salary grade and their equivalences, to finally identify problematic aspects in the regulation exercised by the national government.

Keywords: Judicial Branch, labor regime, magistrate salary scale, regulation Law 4 of 1992.

Carlos Arredondo Mozo

Abogado de la Universidad Libre, seccional Barranquilla. Especialista en Responsabilidad y Seguros de la Universidad del Norte. Coordinador de la Oficina de Prestaciones Sociales de la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas. carlosarredondomozo@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0006-5566-1959>.

Como citar:

Arredondo, C. (2022). Régimen laboral de a Rama Judicial. Asuntos pendientes en la escala salarial del magistrado de tribunal. *Advocatus*, 19(38), 61-78. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.10666>



Open Access

Recibido:

07/09/2022

Aceptado:

25/11/2022

INTRODUCCIÓN

Establecer un régimen de carrera aplicable a los servidores de la Rama Judicial y del Ministerio Público responde a la necesidad de una administración eficiente del personal, mediante un sistema coherente de ingreso, permanencia y ascenso en las diferentes escalas (Nieves, 2016). El Consejo de Estado (1996) define los regímenes de carrera como un sistema técnico de administración de personal, caracterizado por la estabilidad laboral y el ascenso gradual, de tal manera que sus diferentes grados se encuentran conectados por relaciones de proporcionalidad entre los requisitos para el ejercicio del cargo, las responsabilidades y su remuneración. Por esta razón, al introducir una desigualdad dentro del sistema, como sucede al nivelar exclusivamente las prestaciones de algunos funcionarios, quienes están excluidos de su disfrute ven reducidas porcentualmente sus remuneraciones en comparación con sus pares y superiores jerárquicos. Esta situación se ha repetido históricamente dentro del régimen objeto de estudio¹.

Al consultar las memorias recogidas durante el trámite de la Ley 4^a de 1992, “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros

del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”, se encuentra consignada, además de aspectos sociológicos y coyunturales, la necesidad de superar los factores que rompieron con la proporcionalidad en sus escalas salariales.

El espíritu de esta importante reforma quedó registrado en los anales del Congreso en los siguientes términos:

Una situación semejante se vive en la Rama Judicial, donde hay grandes saltos en la remuneración de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, por una parte, y los Magistrados de los Tribunales Superiores y Tribunales Administrativos, que están en el siguiente nivel de remuneración.

(...) El factor de las desproporciones ha sido la prima técnica, establecida en virtud del artículo 2º de la ley 60 de 1990, para Magistrados de la Corte, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario. Al volverla exclusiva para ellos, los Magistrados de Tribunales y los Jueces quedan en una escala salarial distinta.

(...) En aras a la equidad y con el propósito de crear un equilibrio dentro de la Rama Judicial, acogiendo el espíritu de las diversas jerarquías, se presenta un nuevo artículo que

¹ En este estudio se identifican situaciones problemáticas generadas por el establecimiento de beneficios de aplicación exclusiva y el posterior ejercicio de nivelación.

cobija tales pretensiones en su conjunto, obviamente, tomándose en cuenta el factor de los recursos presupuestales².

Con el propósito de superar las grandes distancias salariales dentro de regímenes que históricamente han compartido un sistema jerarquizado de cargos, requisitos para su ejercicio y equivalencias salariales (Acto Legislativo 01 de 1947, arts. 51 y 56), el gobierno nacional fue facultado para su reglamentación con sujeción a unas normas, criterios y objetivos, en cuyo desarrollo debía lograrse la nivelación salarial y prestacional (Ley 4^a de 1992, art. 1°).

Entre los criterios rectores, de acuerdo con los arts. 2° y 3° de dicha ley, llamados a regir la actividad, se encontraban la no desmejora de salarios, prestaciones sociales, la reglamentación bajo criterios de equidad, proporcionalidad, la nivelación y el respeto de los regímenes especiales, toda vez que las normas expedidas con anterioridad (Ley 60 de 1990, art. 2°), habían introducido beneficios laborales de aplicación exclusiva, afectando salarialmente a los servidores judiciales y del Ministerio Público.

Al haber concluido la actividad de reglamentación o nivelación del régimen, siendo restablecidos los porcentajes de remuneración históricos como un derecho adquirido dentro de la escala salarial, se plantea reali-

zar el estudio de las notas que caracterizan el régimen prestacional y su evolución, para determinar si las decisiones adoptadas por el gobierno respecto a la actividad reglamentaria se encuentran acorde con las normas, criterios y objetivos establecidos en la Ley 4^a de 1992. Estas actividades se dividieron en tres periodos: 1886 a 1963, previo al régimen de carrera; 1964 a 1991, consagración de la carrera judicial, y 1992 a 1998, reglamentación de la Ley 4^a de 1992, actualmente vigente. Se caracterizan los grados de magistrados, los requisitos para el ejercicio del cargo, la escala salarial y sus equivalencias; adicionalmente, se identifican aspectos problemáticos en la reglamentación que realizó el gobierno nacional del régimen prestacional.

1. PERIODO PREVIO AL ESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE CARRERA (1886-1963)

La Constitución de 1886 retomó el modelo centralista (arts. 1°, 2°, 3° y 4°), con un marcado presidencialismo. Estos factores determinaron la organización del Poder Judicial y el posterior acercamiento funcional con el Ministerio Público. Este presidencialismo extremo delegó en el Ministerio Público el control de la actividad judicial³. Posteriormente, esta función la asumió el Ministerio de Justicia (s.f.) junto con el manejo de los establecimientos de detención, la policía ju-

² Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2013.

³ Procuraduría General de la Nación, <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/historia-procuraduria/Pages/default.aspx>.

dicial y demás asuntos relacionados con la administración judicial, como la represión y la prevención de la delincuencia, para finalmente encargarse de la dirección suprema del Ministerio Público. Esto se dio a pesar de la independencia de poderes consagrada en el artículo 57 de la Constitución de 1886.

Esta facultad del gobierno, respecto al régimen laboral, encontró límites en el artículo 62 de la Carta de 1886, el cual determinó que solo mediante leyes podría establecerse el régimen de incompatibilidades, las calidades, las condiciones de ascenso y la jubilación de los cargos no regulados en esta. Al estar determinados constitucionalmente los requisitos para el ejercicio de los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Constitución de 1886, art. 150) y de los Tribunales (Constitución de 1886, art. 154) se convirtieron en referente obligado para la creación de cargos en grado de equivalencia, exigiendo para su ejercicio idénticos requisitos.

Las exigencias para el ejercicio de los cargos de Fiscal del Ministerio Público (en ese momento el cargo de Procurador Delegado se

denominaba Fiscal del Ministerio Público) se encontraban en el Código Judicial de los Estados Unidos de Colombia, norma anterior a la Constitución de 1886, y no guardaba ningún grado de equivalencia o relación con la rama judicial, pese a que las funciones de vigilancia y representación se ejercían ante estos entes.

Para cumplir con los artículos 62 y 156 de la Constitución de 1886 se expidió la Ley 61 de 1886, provisional sobre organización y atribuciones del Poder Judicial y el Ministerio Público, que reguló algunos procedimientos especiales, con el fin de establecer la organización y funciones del Poder Judicial y del Ministerio Público. Así mismo, marcó cierto paralelismo en su conformación orgánica (art. 122); por ejemplo, al crear los Juzgados Superiores de Distrito (art. 102), con residencia en la capital y competencia en toda la jurisdicción, se establecieron en consonancia los cargos de Fiscal ante Juzgado Superior (art. 125).

La organización que se presenta a continuación ilustra esta posición:

Rama Judicial Constitución de 1886	Ministerio Público Ley 61 de 1886 (art. 122)
<p>La función judicial la ejercían igualmente los siguientes funcionarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia 2. Magistrados de Tribunal 3. Jueces Superiores de Distrito 4. Juzgados de Circuito 5. Juzgados Municipales 	<p>El Ministerio Público lo ejercían los siguientes funcionarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Procurador General de la Nación. 2. Fiscales de los Tribunales Superiores. 3. Fiscales de los Juzgados Superiores. 4. Fiscales de los Juzgados de circuito 5. Personeros Municipales.

Pese a tener similitudes en la estructura, no era así en los requisitos para el ejercicio de estos cargos, en las escalas, los grados salariales o el régimen prestacional aplicable. En el artículo 2° de la Ley 147 de 1888 se encontraba expresamente consagrada la imposibilidad de acumular tiempos servidos en los cargos del Poder Judicial y en el Ministerio Público:

Los cargos del orden Judicial y los del Ministerio público no son acumulables; y son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo retribuido. Dichos cargos son igualmente incompatibles con toda participación en el ejercicio de la abogacía.

En esta primera etapa, el Consejo de Estado se mantuvo como órgano asesor del gobierno (Zubiría, 2012), compuesto por el vicepresidente de la República, los vocales y ministros, hasta su eliminación en la reforma constitucional de 1905. Con el artículo 42 del Acto Legislativo 3 de 1910 se reformó la Constitución de 1886, ordenando el establecimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que reglamentada por medio de la Ley 130 de 1913, asumió competencia para la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a las escalas salariales para ejercer el cargo de Magistrado del Tribunal Supremo (Ley 30 de 1913, art. 6°), se establecieron las mismas condiciones exigidas constitucionalmente para el ejercicio del cargo de Magistrado de la Corte Suprema. Por otra parte, para

ser Magistrado de Tribunal Administrativo Seccional (art. 27) se requerían las mismas condiciones exigidas para los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Respecto a las funciones del Ministerio Público ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, las ejercía el Procurador General de la Nación; luego se creó el cargo de Fiscal ante el Tribunal Supremo, de acuerdo con la Ley 60 de 1914, ley orgánica del Consejo de Estado que atribuyó las funciones del Ministerio Público ante el Consejo de Estado a un Fiscal Especial, asignándole un oficial segundo escribiente. Ahora, ante los Tribunales Administrativos Seccionales estas funciones las ejercían los Fiscales del Tribunal de Distrito Judicial (Ley 30 de 1913, art. 44).

El Código de Régimen Político y Municipal, adoptado mediante la Ley 4ª de 1913, estableció el nombramiento, el periodo y las funciones de los fiscales del Ministerio Público, afianzándolo como órgano de gobierno con total subordinación presidencial. No se introdujeron modificaciones respecto a los requisitos para el ejercicio de estos cargos.

Al reglamentarse la organización judicial y el procedimiento civil mediante la Ley 105 de 1931, igualmente se reguló la organización, las funciones, el nombramiento, el periodo y las situaciones administrativas de los funcionarios del Ministerio Público, sin modificar los requisitos para su ejercicio, ordenando acogerse a lo dispuesto en el

Código de Régimen Político y Municipal (art. 162). Se mantuvo expresamente la prohibición de acumulación para efectos prestacionales de los periodos servidos para la Rama Judicial (Ley 105 de 1931, art. 2°), posición contraria a su cercanía funcional.

La distancia que se creó por la reiterada prohibición de computar, para efectos pensionales, los tiempos servidos para el Poder Judicial y el Ministerio Público, comenzó a zanjarse al permitir por primera vez su acumulación mediante la Ley 22 de 1942 (arts. 1° y 2°), que fue ratificada con la Ley 71 de 1945 (art. 1°, párrafo), lo cual demuestra un cambio en la percepción funcional de estas entidades, siendo el primer hito del posterior acercamiento en los requisitos para el ejercicio de estos cargos, facilitando la creación de una verdadera organización sistemática entre las entidades.

Los gobiernos de Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945) representaron un intento de actualización en las relaciones económicas y sociales existentes para ese momento en Colombia, utilizando como instrumento principal la modernización del Estado y del marco jurídico (Mora, 2010).

La necesidad de adecuar la administración de justicia a estructuras sociales cambiantes fueron determinantes en la reforma constitucional adoptada por medio del Acto Legislativo 01 de 1945 (Nieves, 2016), que ordena al legislador establecer el sistema de carrera, reglamentar los sistemas de concurso para seleccionar los candidatos a cargos ju-

diciales y al Ministerio Público, al igual que las pensiones para quienes hayan cumplido determinado tiempo de servicio o se retiren forzosamente (art. 62).

Los artículos 51 y 56 de la reforma constitucional de 1945 establecieron nuevos parámetros para el ejercicio de los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores, modificados mediante el Acto Legislativo 01 de 1947, el cual estableció constitucionalmente que los fiscales del Ministerio Público tendrían la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los magistrados y jueces ante quienes ejercieran su cargo (art. 44).

Esos tímidos acercamientos en materia prestacional y pensional entre la Rama Judicial y el Ministerio Público tomaron sus notas definitorias con la equivalencia adoptada en dicho Acto Legislativo, siendo determinantes en el establecimiento del régimen de carrera, grados, equivalencias y escalas salariales, que se adoptaron posteriormente.

Aun cuando se presentaron avances en materia prestacional, en los siguientes quince años no se adoptó un régimen de carrera judicial o una verdadera organización sistemática en la administración de personal.

En materia laboral se pueden considerar los siguientes logros: permitir, para efectos del reconocimiento de las pensiones de jubilación, acumular los periodos servidos en la Rama Judicial y el Ministerio Público (Ley 71 de 1945,

arts. 1° y 2°) o los laborados como personero municipal (Ley 95 de 1946, art. 7°), determinando el monto de la prestación (Ley 95 de 1946, art. 8°); el fortalecimiento de las funciones de vigilancia del Ministerio Público, con la creación de los cargos de Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa (Procuraduría General de la Nación, s.f.)⁴; la creación del cargo de Fiscal ante los Tribunales Administrativos (Decreto 2898 de 1953, art. 12), exigiendo para estos últimos reunir las mismas condiciones que los magistrados ante quienes ejercían el cargo (Acto Legislativo 01 de 1947).

2. PERIODO DE CONSOLIDACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL (1963-1991)

El periodo de alternancia política del Frente Nacional (entre 1958 y 1974), acogido por medio de consulta plebiscitaria (Decreto 247 de 1957), permitió materializar los objetivos propuestos constitucionalmente respecto a la modernización de la justicia, estableció que en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podría determinar el nombramiento para un empleo o cargo público de carrera, su destitución o promoción, condicionando en líneas posteriores a la paridad política el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, quienes debían ser elegidos de forma vitalicia bajo el sistema de cooptación (Decreto 247 de

1957, art. 12, modificado por el artículo 1° del Decreto 251 de 1957), en atención a lo cual se verían excluidos del sistema de carrera posteriormente adoptado.

A partir de las condiciones del acuerdo político, se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para emprender una serie de reformas en la Rama Judicial y el Ministerio Público (Ley 27 de 1963, numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional (1886)), en cuanto a la competencia, organización y establecimiento de la carrera judicial, iniciativas bloqueadas en el Congreso (Nieves, 2016), desde su consagración en la reforma constitucional de 1945.

La primera reglamentación al régimen de la carrera judicial se dio con el Decreto 1698 de 1964, que fijó como objetivo principal la selección y ascenso conforme al mérito, garantizando la estabilidad laboral y el debido proceso frente a las causales de desvinculación del cargo (art. 1°). En esta primera regulación la administración judicial estaba sometida al poder ejecutivo, al establecer en cabeza del Ministerio de Justicia (art. 3°) la organización del concurso de méritos, el registro, inscripción, traslado, ascensos, suspensiones y cancelaciones en el escalafón de la carrera judicial, encargando esta labor al Consejo Superior de Administración de Justicia (art. 4°) como órgano consultivo del gobierno. El Ministerio Público, como entidad bajo la dirección del ejecutivo, fue excluido del régimen de carrera (art. 67).

⁴ En 1953 se reorganizó la Procuraduría y se le dio gran importancia a la vigilancia administrativa creando el cargo de Procurador Delegado para la Vigilancia, por medio del Decreto 2898 de 1953.

En esta primera regulación exigiéndose exigen las calidades requeridas para los magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial y se establecieron los cargos de secretarios y relatores de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, percibiendo, en consecuencia, idéntica remuneración salarial (Decreto 1698 de 1964, art. 24). Algo similar se presentó con los recién creados cargos de Magistrados del Tribunal Superior Disciplinario (arts. 31 y 32).

En la Procuraduría General de la Nación se creó el cargo de Fiscal de Distrito (art. 58), con facultades de inspección y vigilancia en la Rama Judicial y el Ministerio Público. Para su ejercicio se exigieron las mismas calidades exigidas para Juez Superior (Acto Legislativo 01 de 1945 artículo 60), pero al determinar su remuneración se equipararon a los fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (Decreto 1698 de 1964, art. 62), es decir, lo que devengaban los magistrados de tribunal, consagrando con ello una incoherencia salarial que se superó más adelante (Decreto 521 de 1971, art. 36).

Posteriormente, se creó un cuerpo especial de seis abogados asistentes de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (Ley 16 de 1968, art. 22), con funciones temporales de sustanciación de sentencias, para lo cual se debían reunir idénticas calidades a las exigidas para el ejercicio del cargo de Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, ubicándolos dentro de esta escala salarial.

Adicionalmente, se crearon legalmente cargos en los que se fijaron las mismas calidades establecidas para los magistrados, lo cual denota la libertad de configuración del legislador dentro de los límites constitucionales (artículo 62 de la Constitución de 1886, Acto Legislativo 01 de 1947).

Con el fin de unificar el régimen de carrera aplicable a los servidores de la Rama Judicial y el Ministerio Público se expidió el Decreto 250 de 1970, contemplando a los últimos como colaboradores (art. 1º) en la impartición pronta y cumplida de la justicia. Aun cuando la administración de la carrera judicial continuó en cabeza del Consejo Superior de Administración de Justicia se logró la independencia en materia disciplinaria al crearse un Tribunal Disciplinario (art. 107), regulando así el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de los cargos judiciales.

En cuanto a la organización, se realizó la categorización de los servidores en funcionarios y empleados. Entre los primeros se encontraban los encargados de administrar justicia y los fiscales del Ministerio Público, divididos en siete órdenes (art. 35), de acuerdo con los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del cargo. Se mantuvo la exclusión del régimen de carrera (arts. 3º y 5º) para los funcionarios de las altas cortes, Procurador General de la Nación y fiscales del Consejo de Estado, pertenecientes al primer orden de los siete establecidos.

Esta regulación contenía un escalafón para funcionarios y otro para empleados en veinte grados diferentes. Era una clasificación confusa, inconexa y excluyente, que no contenía algunos cargos creados en el Ministerio Público con los mismos requisitos exigidos para el ejercicio como magistrados de tribunal.

Por medio del Decreto 521 de 1971 se reorganizó la Procuraduría General de la Nación, estableciendo funciones y requisitos para el ejercicio de sus cargos. Se normalizó la situación presentada respecto a los Procuradores de Distrito (Decreto 521 de 1971, art. 36), estableciendo reunir las calidades exigidas para ser Magistrado de Tribunal Superior, junto con otras de creación legal que se presentaron como opcionales, configurando una relación coherente entre los requisitos para el ejercicio del cargo y su remuneración.

El cargo de Procurador de Distrito cambió su denominación por Procurador Regional mediante la Ley 25 de 1974, sin afectar las funciones y competencias establecidas desde su creación.

Las bases sentadas constitucionalmente permitieron determinar los elementos definatorios en la escala salarial estudiada, conectando la noción de empleo (Decreto 717 de 1978, art. 2º) con el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades inherentes al cargo, que son elementos determinantes de la remuneración mensual (art. 4º).

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 5ª de 1978, el Gobierno Nacional modificó la nomenclatura, la clasificación y la remuneración en las entidades estudiadas, fijando por medio de los decretos 717⁵, 718⁶, 719⁷ y 911⁸ de 1978 verdaderas relaciones técnicas entre los cargos, los requisitos y las responsabilidades. Se redefinió el grado como un indicador de la asignación mensual del empleo en escalas progresivas del 01 al 21, según la complejidad inherente al ejercicio de sus funciones, excluyendo a los magistrados de las altas cortes y al Procurador General de la Nación, por compartir la escala salarial de los congresistas (Decreto 542 de 1977, art. 5º).

El siguiente paso en la evolución de los cargos estudiados se encuentra en el establecimiento de un porcentaje que permitió conectar en proporciones fijas la remuneración de los magistrados de tribunal con sus pares de las altas cortes, aunque inicialmente se alteraron las relaciones técnicas dentro de la escala salarial.

Esta nueva reglamentación tuvo origen en la creación del cargo de auxiliares para los ma-

5 Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, se fija la escala de remuneración correspondiente a dichos cargos y se dictan otras disposiciones.

6 Por el cual se establecen las equivalencias de nomenclatura, clasificación y grado de remuneración para los empleos señalados en los decretos-leyes 717 y 719 de 1978.

7 Por el cual se fija la remuneración correspondiente a los empleos superiores de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.

8 Por el cual se modifican los decretos-leyes 717 y 718 de 1978, sobre régimen de nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.

magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, mediante el artículo 72 de la Ley 2ª de 1984, exigiendo el cumplimiento de los mismos requisitos establecidos para el cargo de Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, percibiendo en consecuencia su misma remuneración.

Esta situación varió notablemente cuando el artículo 1º de la Ley 10 de 1987 fijó la remuneración de estos auxiliares en un 80 % del salario de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, excluyendo a los magistrados de los tribunales, procuradores delegados y demás cargos equivalentes.

Para superar este desequilibrio se expidió la Ley 63 de 1988, que elevó la remuneración mínima mensual de los magistrados de los Tribunales Superiores, Contencioso Administrativo, de Aduana y sus Fiscales, a los términos del artículo 1º de la Ley 63 de 1988, esto es, el 80 % de lo devengado por los magistrados de las altas cortes.

En la misma escala salarial de los magistrados de los tribunales se encontraban los procuradores departamentales y agrarios (Decreto 717 de 1978, art. 10), que habían sido excluidos de las nivelaciones establecidas en las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988.

Con el propósito de restablecer la equidad dentro del sistema salarial se expidieron los decretos 78 de 1990 y 144 de 1991, determinando que la asignación mínima mensual de

los procuradores departamentales y agrarios grado 21 no podrá ser inferior a la señalada en el artículo 1º de la Ley 63 de 1988 para los magistrados del Tribunal Superior.

Al final de este ciclo se nivelaron todos los miembros grado 21 de la Rama Judicial y del Ministerio Público, en una relación porcentual del 80 % de lo percibido por los miembros de las altas cortes, con la cual pasaron a la siguiente década.

Este periodo se caracterizó por avances vacilantes en el establecimiento de un verdadero régimen de carrera, por un alto influjo del ejecutivo en la organización de la actividad judicial, finalizando con el establecimiento de verdaderas relaciones entre los requisitos para el ejercicio del cargo, las responsabilidades y su remuneración, construyendo así una verdadera noción de empleo.

3. REGLAMENTACIÓN DE LA ESCALA SALARIAL DE MAGISTRADO EN VIGENCIA DE LA LEY 4ª DE 1992 (1991-1998)

En este último apartado del estudio, se destaca la integración al Bloque de Constitucionalidad (Constitución de 1991, art. 93) de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, el establecimiento de principios de obligatoria aplicación en las regulaciones laborales (art. 53), la elevación a rango constitucional de la carrera administrativa (art. 125) como garantía de transparencia, eficiencia y eficacia en el nombramiento de

los servidores públicos, debiendo ajustar, en consecuencia, el marco normativo a estas nuevas regulaciones. Como novedades dentro del régimen estudiado se creó la jurisdicción constitucional (art. 116), se integró la Fiscalía General de la Nación a la Rama Judicial como ente investigador en materia penal (art. 116), se instituyó como encargado de la administración de la carrera judicial y del control disciplinario al Consejo Superior de la Judicatura (art. 256)⁹ y como ente de control con autonomía a la Procuraduría General de la Nación (art. 118).

Constitucionalmente se establecieron nuevos requisitos para ejercer los cargos de magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado (artículo 232 de la Constitución de 1991, modificado mediante el Acto Legislativo 02 de 2015), para los cuales no se requiere la pertenencia al régimen de carrera y se eligen bajo el sistema de cooptación por un periodo de ocho años.

Los mismos requisitos se establecieron para el Fiscal General de la Nación (Constitución de 1991, art. 249) y el Procurador General de la Nación (Ley 201 de 1995, art. 4°). La exigencia de la edad solo se mantuvo para el nombramiento de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura (Constitución de 1991, art. 255). Por otra parte, para los cargos

en los cuales exigió el cumplimiento de estos requisitos se estableció idéntica remuneración a la percibida por los congresistas (Decreto 542 de 1977 y Ley 4ª de 1992, art. 15).

Ante la falta de regulación superior se estableció como mandato determinar legalmente las calidades, la denominación y la remuneración de los restantes servidores de la Rama Judicial, de la Fiscalía General de la Nación (Constitución de 1991, art. 253) y de la Procuraduría General de la Nación (Constitución de 1991, art. 279), los cuales venían regulados por normas anteriores.

En desarrollo de estos mandatos se expidió la Ley 201 de 1995, por la cual se estableció la organización de la Procuraduría General de la Nación, determinando que los agentes del Ministerio Público (art. 79) que actuaran como sujetos procesales ante las autoridades públicas percibirían, en consecuencia, la misma remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejercieran el cargo (Constitución de 1991, art. 280).

La estructura y organización de la Rama Judicial se determinó por medio de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), estableciendo las exigencias generales para el ejercicio del cargo de magistrado de tribunal (art. 127). Como requisito específico (art. 128) se exigió experiencia profesional por un periodo no inferior a ocho años; idénticas calidades debieron acreditar los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los

9 Acto Legislativo 02 de 2015, por medio del cual se estableció el control disciplinario en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Consejos Seccionales (art. 84) y los delegados de la Fiscalía ante las autoridades judiciales (art. 128), gozando de su mismo régimen salarial y prestacional.

Con el fin de reglamentar el régimen salarial de estos servidores, el Congreso de la República, en ejercicio de las facultades otorgadas en los literales e y f del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución de 1991, expidió la Ley 4ª de 1992, fijando como objetivo superar las desproporciones salariales existentes en el régimen salarial aplicable a la Rama Judicial y al Ministerio Público, bajo los criterios de equidad, respeto de los derechos adquiridos y no desmejora salarial y prestacional.

La labor de nivelación se inició con el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, al equiparar a los miembros de las altas cortes, al Fiscal General de la Nación y al Procurador General de Nación en todo lo devengado por los congresistas.

El artículo 14 de la referida Ley Marco ordenó el reconocimiento de una prima, sin carácter salarial, no inferior al 30 % ni superior al 60 % aplicable a los magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial, con efectos a partir del 1º de enero de 1993. Esta prima no tuvo carácter salarial hasta su modificación en el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, aclarado por la Ley 476 de 1998, que extendió sus efectos a la determinación del salario base de liquidación de las pensiones de jubilación.

En ejercicio de la libertad de configuración, el ejecutivo amplió su campo de aplicación incluyendo, además de los magistrados de Tribunal Superior, Administrativo y del Consejo Seccional de la Judicatura, a los jueces de orden público grado 21, magistrados auxiliares, abogados asistentes del Consejo Superior de la Judicatura (Decretos 51 y 57 de 1993). En cuanto a la Procuraduría, además de los agentes del Ministerio Público, determinó su aplicación a los procuradores departamentales y provinciales grado 21 (Decretos 51 y 54 de 1993), defensores regionales, secretario privado y procuradores agrarios.

Las primas especial y la especial de servicios operaron como un descuento del 30 % de la asignación básica, sin carácter salarial para efectos prestacionales, lo cual pauperizó el ingreso de estos servidores, determinando su caída del porcentaje históricamente devengado (las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988 determinan un porcentaje del 80 % de los percibido por los magistrados de las altas cortes), al 46 % (consideraciones del Decreto 610 de 1998) y 39,24 % (consideraciones del Decreto 1239 de 1998) de lo percibido por los magistrados de las altas cortes para la vigencia de 1998.

Las desproporciones salariales que aquejaban a estos funcionarios fueron recogidas con claridad en las consideraciones del Decreto 610 de 1998, por medio del cual se estableció la Bonificación por Compensación, lo cual no hizo menos accidentado el camino a su nivelación.

Esta bonificación se concibió como un incremento permanente que, sumado a la prima especial del 30 % y demás emolumentos, llevaría a estos funcionarios del 46 al 80 % de lo devengado por los magistrados de las altas cortes para la vigencia de 2001. Su alcance prestacional se limitó al componente pensional.

El Decreto 1239 de 1998 extendió la Bonificación por Compensación a los secretarios generales de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y al Secretario Judicial de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

El esquema progresivo de nivelación salarial solo se reglamentó el primer año, cuando los decretos 610 y 1239 de 1998 fueron derogados por medio del Decreto 2668 de 1998. Mediante el Decreto 664 de 1999 el gobierno revivió la Bonificación por Compensación, estableciendo un monto que no atendía a los porcentajes de remuneración históricamente devengados, que se aplicó a los magistrados del Tribunal Nacional de Orden Público, fiscales delegados ante el Tribunal Nacional, magistrados del Tribunal y Consejo Seccional, magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, magistrados auxiliares, fiscales delegados ante el Tribunal de Distrito, secretarios generales de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, y por contera a los agentes del Ministerio Público con funciones ante estos.

Los efectos prestacionales se limitaron a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, momento para el cual la nivelación salarial continuaba siendo un reclamo reiterado en la Rama Judicial.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (2001), Sección Segunda, Sala de Conjuces, mediante sentencia de septiembre 25 declaró la nulidad con efectos *ex tunc* del Decreto 2668 de diciembre 31 de 1998, por el cual se habían derogado los decretos 610 y 1239 de 1998, para finalmente declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Bonificación por Compensación, en sentencia del Consejo de Estado (2003) de diciembre 11, recobrando plena vigencia los decretos 610 y 1239 de 1998.

Como respuesta a estas declaraciones, el gobierno creó la Bonificación por Gestión Judicial, estableciendo una remuneración del 70 % de lo devengado por los magistrados de las altas cortes, consagrando mecanismos judiciales para frenar las acciones que buscaban la nivelación salarial en un 80 %. Los esfuerzos del gobierno parecían más encaminados a desvirtuar los porcentajes históricos de remuneración, ideando ardidés jurídicos que dilataron las pretensiones de los beneficiarios del mandato de nivelación contenido en la Ley 4ª de 1992.

La Bonificación por Gestión Judicial del Decreto 4040 de 2004 fue declarada nula mediante sentencia del Consejo de Estado (2011), al considerar:

“(…) que el espíritu y contenido del Decreto 610 conlleva la garantía hacia el futuro de que la remuneración de los magistrados y demás beneficiarios de la denominada “Prima por Compensación” se mantendrá en términos de equidad y proporcionalidad allí establecida, mediante el esquema gradual de nivelación para llegar a la igualdad económica concertada entre el gobierno y funcionarios, cuyo origen se halla contenido en las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988, que consagran la nivelación de salarios al 80 % de los ingresos de las altas cortes, como antecedente legal de la decisión del Gobierno Nacional para decretar la nivelación actual”, haciendo exigible este reconocimiento para efectos de prescripción a partir del 30 de mayo de 2014¹⁰.

El monto salarial fijado por las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988 se consideró un antecedente salarial válido dentro de la escala salarial de magistrado de tribunal. Dentro de la gama de principios que preconiza el artículo 53 de la Constitución de 1991 se consideraron afectados la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos, la favorabilidad, la primacía de la realidad, el mínimo vital y móvil.

Del Bloque de Constitucionalidad trajeron como fundamento el principio de progresividad del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (22 de noviembre de 1969), ratificado mediante la Ley 16 de 1972; la prohibición de regresividad

de los artículos 4 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (17 de noviembre de 1988), aprobado mediante Ley 319 de 1996, determinando su prevalencia (Constitución de 1991, art. 93) sobre las normas que establecieron interpretaciones restrictivas respecto al mandato de nivelación salarial contenido en la Ley 4^a de 1992.

El alcance prestacional de los reconocimientos salariales reglamentados con la Ley 4^a de 1992 fue ratificado mediante una Sentencia de Unificación del Consejo de Estado (2020), que fijó reglas aplicables en la determinación del ingreso base de liquidación de la pensión de los servidores judiciales integrados al sistema general de pensiones, en virtud del artículo 6° del Decreto 691 de 1994, modificado por el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994, siendo factores salariales para los magistrados y agentes del Ministerio Público la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4^a de 1994, modificado por la Ley 332 de 1996, la Bonificación por Compensación, creada por el Decreto 610 de 1998 y modificada por el Decreto 1102 de 2012, condicionándolos a la realización de aportes a la seguridad social.

Con la nivelación salarial al porcentaje históricamente devengado (leyes 10 de 1987 y 63 de 1988) y su inclusión en el monto de la pensión percibida por los servidores dentro de la escala salarial estudiada, se consideraron superadas las inequidades que buscaban zanjarse con la expedición de la Ley 4^a de 1992,

¹⁰ Aclaración de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, Rad No. 41001-23-33-000-2016-00041-02.

cerrando un ciclo que inició con la prima técnica (Ley 60 de 1992, art. 2º) y su aplicación exclusiva a los magistrados de las altas cortes.

Pese a lo anterior, los beneficios de la Bonificación por Compensación resultan insuficientes para responder a los mandatos de nivelación bajo criterios de equidad, respeto a los derechos adquiridos y no desmejora salarial, de quienes estando vinculados en los cargos de Magistrado de Tribunal y equivalentes vieron caer progresivamente sus remuneraciones del 80 al 46 % de lo devengado por los congresistas para 1998, sin lograr la concreción final al mandato de nivelación por medio de la Bonificación por Compensación del Decreto 610 de 1998.

Dentro de estas posibilidades se encuentran los magistrados de tribunal nombrados en vigencia de las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988, cuando históricamente su remuneración alcanzó el porcentaje descrito; los nombrados en vigencia del mandato de nivelación contenido en la Ley 4ª de 1992, retirándose sin lograr la normalización salarial, y los retirados una vez expedido el Decreto 610 de 1998, “Por medio del cual es creada una Bonificación por Compensación”, siendo limitado el derecho a la nivelación por los efectos fiscales que determinaron su aplicación progresiva.

El siguiente ejemplo ilustra mejor esta problemática. Un Magistrado de Tribunal en ejercicio con anterioridad a la expedición de la Ley 4ª de 1992 llega a la edad de retiro forzoso en diciembre de 1998, cuando entró en

vigencia el Decreto 610 de esa anualidad, expedido el 26 de marzo de 1998, estableciendo la Bonificación por Compensación que habría de llevarlos al porcentaje de remuneración del 80 % de lo percibido por todo concepto por los magistrados de las altas cortes.

Pese al reconocimiento de la desigualdad salarial (consideraciones del Decreto 610 de 1998), el mecanismo progresivo adoptado por limitaciones fiscales impuso una remuneración del 60 % para 1999, 70 % para la vigencia 2000, para finalmente llegar en el año 2001 al porcentaje esperado.

Es claro que fue víctima de una desigualdad salarial al devengar el 47 % de lo percibido por los magistrados de las altas cortes, pero el retiro por llegar a la edad límite (Decreto Ley 2400 de 1968, estableció la edad de retiro forzoso en 65 años) lo excluyó de la nivelación salarial, pero no del perjuicio sufrido. Esta situación describe lo insuficiente que resulta la reglamentación para superar las desigualdades salariales.

Idéntica situación podría predicarse respecto de quienes siendo partícipes de esta desigualdad se retiraron del servicio por invalidez o muerte con anterioridad al 2001.

Aun cuando refiriéndose a un supuesto de hecho diferente, la sentencia del Consejo de Estado (14 de diciembre de 2011), por medio de la cual se declaró la nulidad de la Bonificación por Gestión Judicial, determinó como derechos adquiridos los establecidos

en leyes, decretos, convenciones o pactos colectivos, mientras se continúe en ejercicio de funciones, prevaleciendo la condición más beneficiosa al trabajador, para lo cual se cita el siguiente aparte:

Así entonces, los destinatarios del Decreto 610 de 1998, caso del accionante, ganaron el derecho a la bonificación allí establecida desde que ingresaron al servicio de la Rama Judicial en sus condiciones de magistrados, no pudiéndose mediante otra norma o acto jurídico afectárseles tal derecho por estar cobijados por el principio mínimo fundamental de derecho del trabajo, de la irrenunciabilidad de los derechos laborales por sus titulares, y por ello, no podrá un tercero –el Estado o particulares– suprimirlos, pues un carácter de derecho humano fundamental así lo impone, quedando amparados por la regla pro operario ‘De la condición más beneficiosa’ consagrada en el artículo 53 inc. 5° de la Constitución Política.

Viene reiterando este Tribunal que la fuente formal de derecho laboral, llámese ley en sentido material (ley, decreto, convención o pacto colectivo, acuerdo o concertación, contrato de trabajo, etc.) o jurisprudencia, pueden desaparecer del ordenamiento jurídico, pero el derecho laboral en ellos contenido se mantendrá incólume para el trabajador privado o estatal mientras su vínculo laboral subsista y aun con posterioridad a éste, cuando en su virtud se ha adquirido algún estatus con efectos prestacionales, pues entró a su patrimonio como derecho adquirido, con la garantía

constitucional de ser irrenunciable, prohibición, incluso, oponible al mismo Estado, que debe ser un Estado social de derecho respetar la dignidad del ser humano y el trabajo en su cuádruple connotación de ser a la vez valor, principio, derecho y obligación social constitucionales, merecedor de una debida garantía. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2005)

Los desarrollos jurisprudenciales dan prevalencia a los derechos adquiridos, a su carácter irrenunciable y la aplicación de la condición más beneficiosa al trabajador, principios que, en coordinación con los establecidos para el ejercicio de la actividad reglamentaria (artículos 2° y 3° de la Ley 4ª de 1992), habrían velado por el respeto del régimen prestacional con una visión integral.

CONCLUSIONES

Se identificaron supuestos en los cuales las reglas establecidas en desarrollo del mandato de nivelación contenido en la Ley 4ª de 1992 resultan insuficientes para superar desproporciones salariales históricas, que afectan a magistrados de tribunal y procuradores judiciales que ejercieron funciones ante estos, al compartir por mandato constitucional y legal el mismo régimen prestacional:

1. Para quienes se encontraban en ejercicio del cargo en vigencia de las leyes 10 de 1987 y 63 de 1988, cuando la remuneración alcanzó un porcentaje del 80 % de lo percibido por los magistrados de las altas

cortes, debió conservarse esta remuneración sin perjuicio de las modificaciones introducidas en la reglamentación de la Ley 4ª de 1992, al haber ingresado a su patrimonio como derecho adquirido, con la garantía constitucional de ser irrenunciable, prohibición incluso oponible al mismo Estado.

2. Para los beneficiarios del mandato de nivelación contenido en la Ley 4ª de 1992, en atención al reconocimiento de las desproporciones salariales que fundamentaron su expedición, debieron extenderse retroactivamente los efectos de la Bonificación por Compensación, por cuanto el porcentaje de remuneración se consideró un verdadero derecho adquirido dentro de la escala, constituyendo un piso y un techo (Consejo de Estado, 2019) en la remuneración.
3. Finalmente, para quienes se retiraron del servicio con posterioridad a la expedición del Decreto 610 de 1998 (26 de marzo) sin alcanzar el porcentaje máximo de remuneración, por los efectos fiscales determinados para su aplicación, judicialmente deberán llevarse el porcentaje de remuneración determinado como nivelación dentro de la escala salarial.

Así las cosas, quienes ejercieron estos cargos en cualquiera de las condiciones anotadas sufrieron una discriminación injustificada al no contemplarse efectos retroactivos para la Bonificación por Compensación, al no esta-

blecerse un régimen de transición o medida compensatoria respecto a quienes quedaron excluidos de la nivelación salarial, condición particular y concreta digna de protección jurídica como concreción del mandato contenido en la Ley 4ª de 1992.

La descripción amplia de los antecedentes imposibilitó abordar el estudio de otros cargos problemáticos dentro de la escala, al igual que las posibles soluciones desde el estado actual de la jurisprudencia, única medida viable ante el retiro del servicio de quienes sufrieron estas afectaciones.

REFERENCIAS

- Ministerio de Justicia (s.f.). *Historia Ministerio de Justicia*. Disponible en <https://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/Nuestra-Entidad/Historia>.
- Mora T., O. (2010). *Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: Estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945)*. Disponible en <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/49/50>.
- Niebles P., M.C. (2016). *Breve recorrido normativo de la carrera judicial en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Peña G., C. (1997). *Sobre la carrera judicial y el sistema de nombramientos*. Lima. Ponencia presentada en el Seminario In-

ternacional: “Reforma Judicial en el Perú: logros y retos; en busca de un plan de mediano plazo”.

Procuraduría General de la Nación (s.f.). *Historia de la Procuraduría General de la Nación*.

Disponible en www.procuraduria.gov.co/portal/infoinst_historia_1853-1945.

Samper, A. (2012). *La historia de la Rama Judicial en Colombia*. Bogotá: Editorial Fundación Universidad Autónoma de Colombia.