

**DIFERENCIAS SALARIALES DE EMPLEADO DE LA CONTRALORIA DEL DEPARTAMENTO NACIONAL – No reconocimiento. Topes salariales a nivel territorial. No obligatoriedad**

Por el hecho de que el Gobierno Nacional establezca anualmente unos topes salariales para los empleados del orden territorial, no significa que la Asamblea Departamental de Boyacá al determinar la escala salarial de la respectiva Contraloría, esté obligada a estipular como remuneración para cada una de las categorías de empleos de la entidad, el límite máximo fijado, sino que debe tener en cuenta es que no exceda tales márgenes. En conclusión al demandante no le asiste el derecho a obtener la nivelación salarial que reclama, toda vez que su remuneración se estableció con fundamento en las competencias que la Constitución y la Ley le otorgaron a la Asamblea Departamental de Boyacá, a quien como se determinó corresponde exclusivamente tal facultad.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 NUMERAL 19 / LEY 4 DE 1992 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 300 / LEY 330 DE 1996 – ARTICULO 3

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION 'B'**

**Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 15001-23-31-000-2006-03005-01(0773-13)**

**Actor: JORGE WILLIAM PRIETO ACEVEDO**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACA Y OTRO**

**AUTORIDADES DEPARTAMENTALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 17 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, en Descongestión, que negó las súplicas de la demanda incoada por Jorge William Prieto Sarmiento contra el Departamento de Boyacá y la Contraloría Departamental.

**LA DEMANDA**

Estuvo encaminada a obtener la nulidad del **Oficio No. D.C.G. No. 0172 de 26 de mayo de 2006**, proferido por el Contralor General del Departamento de Boyacá, que negó la petición de reliquidación de los salarios y prestaciones conforme la escala salarial fijada por el Gobierno Nacional para los empleados públicos territoriales y empleados de la misma naturaleza del orden nacional.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a las accionadas a que se reconozcan y liquiden los salarios y prestaciones sociales de conformidad con los Decretos Nos. 941 de 2005, 4177 de 2004, 963 de 2002, 2714 y 1492 de 2001, 2753 de 2000. de fijación de la escala de remuneración de los empleados públicos territoriales; así como las diferencias salariales por concepto de sueldo, primas, bonificaciones, subsidios, cesantías, intereses a las cesantías y demás derechos dejados de percibir desde la fecha en que el Gobierno Nacional expidió los Decretos; dando cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

Para fundamentar sus pretensiones a folio 3 expuso los siguientes hechos:

El actor perteneció a la planta de la Contraloría General del Departamento de Boyacá, y se encontraba escalafonado en Carrera Administrativa, en el Nivel Profesional 340-13, ahora en virtud del Decreto 785 de 2002, Código 219-13.

La Contraloría Departamental le paga al demandante por debajo de la escala salarial establecida por el Gobierno Nacional, para el Nivel Técnico, violentando con ello, el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, pues dicho salario no guarda equivalencia con los salarios de cargos similares, en el Nivel Nacional, en la Contraloría General de la República y ni siquiera en el Nivel Departamental.

Al accionante le pagaron un salario que corresponde al Nivel Técnico en el Nivel Nacional, no al Nivel Profesional que ostenta.

#### **NORMAS VIOLADAS**

Como disposiciones violadas se citan las siguientes:

Constitución Política, artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 13, 23, 25, 53, 150-19 literales e) y f); Leyes 4ª de 1992, artículo 22; 443 de 1998; y 909 de 2005; Decretos Nos. 1569 de 1998;

1492, 2714 y 2719 de 2001; 691, 693, 1919, 2732 y 3573 de 2002; 3542 de 2003; 4155 y 4177 de 2004; 785, 920, 941 y 2753 de 2005. (Fls. 3)

### **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La Ley 4ª de 1992 determinó que el Gobierno Nacional fijará el límite máximo salarial para los empleados públicos de las Entidades Territoriales, guardando equivalencia con cargos similares en el Nivel Nacional, de ahí que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, al momento de fijar las escalas salariales deben supeditarse a las condiciones de la regulación nacional.

Los límites máximos de la asignación básica mensual de los empleos públicos del Nivel Territorial (Directivo, Asesor, Profesional, Técnico, Administrativo y Operativo) se encuentran en los Decretos 2753 de 2000, 2714 de 2001, 693 de 2002, 3573 de 2003, 4177 de 2004 y 941 de 2005, proferidos por el Presidente de la República, en consecuencia, al ocupar el actor un cargo de Nivel Profesional en la Contraloría General del Departamento de Boyacá, su equivalente en el orden Nacional es el de Profesional en la Contraloría General de la República, cuyo régimen fue establecido en los Decretos Nos. 2732 de 2000, 2719 de 2001, 691 de 2002, 3542 de 2003, 4155 de 2004 y 920 de 2005, sin que a él se le aplique ninguna de esas escalas, por el contrario, sus ingresos están en el nivel intermedio inferior, estos es, en el Nivel Técnico.

Además le corresponde a las Corporaciones Públicas a Nivel Territorial establecer la escala de asignación básica mensual, ajustándola a los límites establecidos en los Decretos expedidos anualmente por el Gobierno Nacional, de conformidad con lo estipulado en el literal e), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y 12 de la Ley 4ª de 1992, disposiciones desconocidas por la accionada, ignorando que el salario de los empleados públicos debe ser progresivo, acorde con el ejercicio de las funciones. (Fls. 3-11)

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**El Departamento de Boyacá**, por intermedio de apoderado contestó la demanda y se opuso a las pretensiones (Fls. 67), para lo cual, propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva, argumentando lo siguiente:

La parte actora confunde el Departamento de Boyacá con la Contraloría General de Boyacá, sin tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, según el cual, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, y con autonomía de sus entidades territoriales, y el 287 ibídem señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

En el presente caso, tanto los hechos de la demanda como de las pretensiones se infiere que la persona jurídica accionada es la Contraloría General de Boyacá y según da cuenta la Carta Política, ésta goza de personería jurídica independiente del ente territorial y por tanto, puede ejercer su propia Representación, haciéndose responsable de sus actuaciones.

**La Contraloría General de Boyacá**, por intermedio de apoderado [Fls. 42-45] dio contestación a la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, teniendo en cuenta la siguiente fundamentación:

Conforme al artículo 150 de la Constitución Política numeral 19 literal e), el competente para proferir las normas generales y fijar los objetivos y criterios respecto de los cuales se debe sujetar el Gobierno Nacional para regular, entre otras materias, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es el Congreso de la República.

Por tanto el Legislador plasma las reglas jurídicas, creadoras de situaciones generales, impersonales y abstractas que regulan la conducta individual y social de los miembros de la comunidad, e igualmente la actividad estatal, con miras a la realización de finalidades de interés general que buscan el desarrollo ordenado, civilizado y pacífico de las actividades sociales, el respeto por la dignidad humana y los derechos y deberes de las personas, en sus diferentes modalidades y manifestaciones.

Adujo que si bien no es usual que los actos legislativos regulen situaciones subjetivas, particulares y concretas, la Corte Constitucional ha admitido la posibilidad de las llamadas leyes individuales o leyes medidas, bajo ciertas condiciones, es así como en sentencia C-364 de 2009, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, dijo: *"[...] Para esta Corte la generalidad de la ley es deseable pero en sí misma no es requisito de su constitucionalidad. La ley singular o ley-medida, esto es, la*

*destinada a una persona o grupo de personas identificadas o identificables, sólo es admisible si persigue un propósito plausible y no genera discriminación o desigualdad frente a otros miembros no incluidos en el círculo de las personas cobijadas por sus mandatos. [...]*"

De tal manera, que no puede considerarse una excepción constitucional cuando, precisamente, las Ordenanzas Departamentales [Nos. 051 de 2003 y 023 de 2005] de las cuales se pide su inaplicación, se hallan vigentes, no han sido demandadas y jamás declaradas inexequibles, por tanto, conservan su valor jurídico y son de obligatoria aplicación.

Propuso la excepción de falta de competencia, porque a la Contraloría Departamental de Boyacá no le corresponde fijar la escala salarial, pues es competencia exclusiva del Congreso de la República y el Gobierno Nacional.

Además no se puede hablar de derechos adquiridos, por cuanto, se deben garantizar y proteger cuando estos se encuentran consolidados y no respecto de aquellos que constituyen meras expectativas, por estar sometidos a futuras regulaciones que la Ley actualmente no autoriza.

#### **LA SENTENCIA**

El Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá en Descongestión, mediante sentencia de 17 de noviembre de 2011 negó las súplicas de la demanda (Fls. 119-133) con los siguientes argumentos:

La competencia para determinar el régimen salarial de los empleados de las Entidades Territoriales la tiene en primer lugar el Congreso de la República, pues está facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen; luego es el Gobierno Nacional, al que le corresponde señalar solamente los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el Legislador.

Por su parte a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, les compete establecer las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo que se trate; finalmente los

Gobernadores y Alcaldes, deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto se plasmen en las Ordenanzas y/o Acuerdos, emolumentos que en ningún caso pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

El artículo 3° de la Ley 330 de 1996 indica que es atribución de las Asambleas Departamentales, en relación con las respectivas Contralorías, determinar su estructura, planta de personal, funciones por dependencias y escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo a iniciativa de los Contralores.

Igualmente señaló que la facultad del Gobierno Nacional respecto a los empleados del orden Territorial se restringe a establecer los límites máximos salariales que pueden percibir estos servidores, siendo tarea de las Asambleas y Concejos fijar las escalas salariales dentro de esos márgenes, mientras que los Gobernadores y Alcaldes deben determinar los emolumentos de acuerdo con las anteriores disposiciones.

Dado el carácter de empleado del Nivel Territorial del actor, su remuneración mensual no puede desconocer los límites establecidos en las respectivas Ordenanzas expedidas por la Asamblea de Boyacá en ejercicio de su función constitucional pues ello sería permitir que autoridades del Orden Nacional invadan las órbitas propias de las autoridades del Nivel Territorial competentes para señalar las remuneraciones de sus empleados.

### **EL RECURSO**

La parte actora de folios 136 a 140 interpuso recurso de apelación para que se revoque la decisión de primera instancia y se acceda a las súplicas de la demanda y se ordene la reliquidación de los salarios y prestaciones sociales, con la siguiente fundamentación:

Se debe tener en cuenta que el actor a pesar de encontrarse vinculado en Carrera Administrativa, se ha visto desmejorado en sus condiciones laborales, colocándolo en situación de desigualdad, frente a otros empleados del mismo nivel que devengan sumas diferentes a él asignadas.

Al momento de asignarle al demandante su escala salarial por debajo de la categoría a la cual se encuentra asignado, vulnera todos los principios laborales que se encuentran debidamente protegidos por la Carta Política, como la igualdad ante la ley y el debido proceso, al igual que los principios procesales que nos rigen tales como la irretroactividad de la ley e *“indubio pro operario”*, por tanto, no puede entrarse a negar el reconocimiento, liquidación y pago del reajuste salarial reclamado.

Se debe dar aplicación a los parámetros establecidos en la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual se establecieron los criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, que a pesar de la descentralización permitida por la Constitución Política, debe mantenerse incólume, en atención a los principios que dieron origen a la aplicación de las normas para no entrar a vulnerar derechos adquiridos de los funcionarios públicos, desmejorándolos salarialmente, para lo cual utiliza su poder dominante como empleador.<sup>1</sup>

Así mismo el fallo recurrido viola lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, que consagra los principios de la función administrativa, y reitera que en materia laboral y más aún en el ámbito administrativo, se debe respetar y efectuar la aplicación de las normas vigentes al momento de la vinculación, toda vez que no existe solución de continuidad, y no pueden deprecarse situaciones distintas a las contempladas en normas posteriores y que le sean desfavorables a la situación laboral mediante la cual quedó cobijado al momento de ingresar a la entidad accionada; por tanto debe operar la nivelación salarial y prestacional, en igualdad de condiciones al cargo que ostenta y que tiene una escala salarial a nivel nacional.

*“Resalta que son derechos adquiridos, protegidos por los principios laborales desde el momento de la vulneración, más aún cuando no existe solución de continuidad, por lo que se debe respetar la correcta aplicación de las normas invocadas, aplicables al derecho por sí mismo incorporado al fuero personal que le asiste al accionante, por ser empleado de carrera administrativa asignado a un cargo profesional, por lo que se debe tener en cuenta conforme a los diferentes conceptos emitidos por el Consejo de Estado, sobre estos aspectos legales y procesales y con el fin de corroborar la aplicación del principio de favorabilidad, en*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia de 26 de enero de 2006, expediente 6179-03, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

*el presente asunto judicial*”, para lo cual se remite a lo expresado por el Consejo de Estado.<sup>2</sup>

La existencia de un desajuste salarial entre trabajadores que realizan labores de homologación en Instituciones que aunque diferentes, tienen el mismo órgano de administración y se encuentran en similares condiciones, debe estar sustentada en una justificación razonada, so pena de violar el principio de igualdad, diferencia que no puede sustentarse en la falta de recursos o incompetencia para nivelar los cargos, máxime cuando está demostrado que las funciones son equiparables.

Finalmente señaló que la Entidad accionada vulneró el principio constitucional ‘a *trabajo igual, salario igual*’, pues no tuvo en cuenta que la función que como Profesional Universitario desempeña el demandante en la Contraloría Departamental se asimila a la de otros Servidores Públicos del mismo nivel.

### **EL CONCEPTO FISCAL**

El Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado en Concepto No. 295-2013 (Fls. 166-171), solicitó se confirme la sentencia de primera instancia que negó las súplicas de la demanda, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

Destacó que le corresponde privativamente al Congreso de la República, emitir las normas y señalar los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para que éste fije el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, como lo disponen los literales e) y f) del artículo 150-19 de la Carta Política; y así lo estableció el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992<sup>3</sup> al señalar que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional.

Por tanto, las normas que establecen el salario de los servidores públicos [incluidos los territoriales], es de competencia privativa del Gobierno Nacional con base en la ley marco de salarios y prestaciones, por lo que las entidades

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia de 12 de febrero de 2009, expediente 1732-08, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E).

<sup>3</sup> LEY 4ª 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.”

territoriales no pueden arrogarse la facultad de establecer el régimen prestacional de los trabajadores al servicio de la Contraloría General de Boyacá, ni de crear las primas de antigüedad, alimentación, ni demás prestaciones a favor de los empleados públicos de ese ente público, porque como ya se dijo, dicha competencia está radicada exclusivamente en cabeza del Congreso y el Presidente de la República.

El accionante solicita el pago de las prestaciones sociales, con base en los salarios equivalentes para la Contraloría General de la República, sin embargo, tal pretensión no puede ser de recibo, toda vez que el sistema de salarios de los servidores públicos los fija el Gobierno Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, y el mismo está integrado con base en la estructura de los empleos de cada entidad, las funciones que se deben desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos, como lo ordena el artículo 3° de la Ley 4ª de 1992.

Además, el régimen prestacional de los servidores del orden territorial es fijado exclusivamente por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4ª de 1992 y el mismo señala el tope máximo salarial de tales servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional como lo consagra el artículo 12 ibídem.

A través de la sentencia C-315 de 1995,<sup>4</sup> la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, siempre que se entienda que las facultades conferidas al Gobierno Nacional se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.

Empero, esa equivalencia definida en el párrafo de la norma en cita, no significa igualdad de remuneración y de prestaciones, pues se debe tener en cuenta la estructura de los empleos de cada entidad, las funciones a desarrollar y la escala y clase de remuneración para cada cargo o categoría de cargos, en acatamiento a los elementos precisados en el artículo 3° ibídem.

Según certificación de la entidad demandada el actor desempeñaba el cargo de Profesional Universitario, Código 340, Grado 13 y en la misma aparece el salario y prestaciones devengados; luego no es cierto que se le cancelara con base en lo devengado en un nivel diferente al que ostentaba.

El actor aduce que tenía unos derechos adquiridos con base en tales disposiciones; por tanto el Agente Fiscal considera que no puede haber derechos adquiridos que van en contravía de la Constitución y no se pueden validar esas normas territoriales, porque tanto el Gobernador como el Jefe de la entidad demandada carecían de competencia para reglar el sistema pensional y prestacional de los servidores de la Contraloría General de Boyacá.<sup>5</sup>

Además no se pueden adquirir derechos contra expreso mandato Constitucional, ya que los actos antijurídicos son inconstitucionales desde su origen y por ende, no pueden ser fuente de derecho alguno. Los derechos adquiridos se logran de conformidad con la Carta Política y la Ley, y no puede haber derechos adquiridos contra las previsiones de carácter superior.

Lo anterior, porque tal disposición es incompatible con la Constitución Política, por lo cual, deben prevalecer las disposiciones del ordenamiento superior previstas en el artículo 4º, según el cual, la Constitución es norma de normas.

En esas condiciones, el actor no puede reclamar válidamente el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales con base en un cargo diferente al realmente desempeñado por él y tampoco con uno equivalente a los servidores de la Contraloría General de la República, pues se debe tener en cuenta la estructura del empleo que desempeñaba en la entidad, las funciones a desarrollar y la escala y clase de remuneración fijada para su cargo, en acatamiento a las directrices precisadas en los artículos 3º, 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992.

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

## **CONSIDERACIONES**

---

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia de 2 de octubre de 2008, expediente 2487-07, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Debe la Sala precisar si el actor tiene derecho al reconocimiento y pago de la diferencia salarial y prestacional con base en los Decretos<sup>6</sup> que fijaron los límites máximos de la asignación básica salarial mensual para los servidores de los Entes Territoriales frente a los que fijaron el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Contraloría General de la República.

### **ACTO ACUSADO**

**Oficio No. D.C.G. No. 0172 de 26 de mayo de 2006**, suscrito por el Contralor General del Departamento de Boyacá, mediante el cual negó el derecho de petición presentado por el accionante, en procura de obtener el reconocimiento y pago de la diferencia salaria y prestacional de los Empleados Públicos Territoriales, frente a los Empleados Públicos de carácter Nacional, específicamente de la Contraloría General de la República. (Fls. 13-15)

### **DE LO PROBADO EN EL PROCESO**

Mediante Resolución No. 000737 de 29 de junio de 1994, el Contralor Departamental de Boyacá, nombro al demandante en periodo de prueba en el cargo de Auditor VI-II. (Fls. 12 C-2)

Por Resolución No. 00294 de 20 de diciembre de 1994, el Director Seccional del Servicio Civil - Boyacá, inscribió al accionante en Carrera Administrativa en el cargo de Auditor VI-II. (Fls. 26 C-26)

Mediante Resolución No. 00073 de 29 de febrero de 1996, el Contralor Departamental de Boyacá, nombró al actor en el cargo de Profesional Universitario IV-3. (Fls. 39 C-2)

A folios 2 del cuaderno No. 2 el Subdirector Operativo de Bienes y Servicios de la Contraloría Departamental de Boyacá, certificó que el actor prestó sus servicios a la Contraloría Departamental de Boyacá, desde el 29 de junio de 1994 hasta el 31 de diciembre de 2003, y al momento del retiro percibía:

Sueldo. \$1'013.000,00

---

<sup>6</sup> Decretos Nos. 941 de 2005, 4177 de 2004, 963 de 2002, 2714 y 1492 de 2001, 2753 de 2000.

Bonificación por servicios.	1'013.000,oo
Prima de Servicios.	1'064.000,oo
Prima de Navidad.	1'094.417,oo
Prima de Vacaciones.	532.000,oo
Bonificación por Recreación.	79.669,oo

## ANÁLISIS DE LA SALA

### De la Competencia para Fijar el Régimen Salarial de los Empleados Públicos

El Gobierno Nacional para expedir los Decretos<sup>7</sup> cuya aplicación demanda el actor se fundó, según se lee en su encabezado, en los artículos 150, numeral 19, literales e) y f), y 12 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en lo que se refiere a los principios, reglas y objetivos.

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

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]

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

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

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

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en la Corporaciones públicas territoriales, y éstas no podrán arrogárselas. [...]

De acuerdo con la norma transcrita le compete al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para “(...) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.”

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

La Ley 4ª de 1992 señaló los principios a los que debe someterse el Gobierno Nacional al fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluyendo no sólo a los servidores del orden nacional sino a los territoriales. Dispuso en su artículo 12, lo siguiente:

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

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

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

Significa que la competencia de las Corporaciones Públicas Administrativas de los distintos Entes Territoriales, se encuentra circunscrita no sólo por la Ley 4ª de 1992, sino por las normas que, dentro de su competencia, profiera el Gobierno Nacional para el desarrollo de esta Ley.<sup>8</sup>

La Corte Constitucional, en sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, declaró la exequibilidad condicionada de la disposición transcrita, a que la facultad asignada al Gobierno Nacional, se circunscriba a la fijación de los límites salariales de los Empleados Públicos Territoriales, de manera que no interese en el terreno que la propia Constitución le fijó a las Entidades Territoriales para determinar su estructura y fijar las escalas salariales y los emolumentos de servidores. Al respecto dijo:

“[...] No obstante que las autoridades locales tienen competencias expresas para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (C.P. arts.

---

<sup>7</sup> Decretos Nos. 941 de 2005, 4177 de 2004, 963 de 2002, 2714 y 1492 de 2001, 2753 de 2000.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-054 de 4 de marzo de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, sobre el particular indicó:

“[...] Para la Corte resulta claro que la expedición de las normas que regulan el fenómeno de la función pública en el sector departamental y municipal, son de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, vale decir, del Congreso de la República y del Presidente de la República; ello ocurre en caso sub examine; en efecto, la determinación del régimen prestacional y salarial de los empleados departamentales y municipales se encuentra constitucionalmente establecido en el artículo 150 superior.

En vigencia de la nueva Carta, el régimen de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, es competencia concurrente del Presidente de la República, de acuerdo con los objetivos y criterios señalados por el legislador mediante normas de carácter general o leyes marco según lo dispone la función 19, literales e), f) del artículo en mención de la Carta de 1991. (...)

Ahora bien, a juicio de la Corte las competencias en materia salarial deferidas al Congreso de la República y al Gobierno son complementadas por el constituyente en el orden territorial con las funciones atribuidas a las autoridades seccionales y locales, como en el caso de las Asambleas Departamentales y al Gobernador y a los concejos municipales y alcaldes.[...]

287, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7), no puede desconocerse la atribución general del Congreso en punto al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos territoriales (C.P. arts. 150-5, 150-19-e y 287). Del artículo 150-19 de la C.P., se deduce que la función de dictar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos puede ser delegado a las Corporaciones públicas territoriales, lo que no sería posible si en este asunto el Congreso careciera de competencia. Desde luego, la competencia del Congreso y la correlativa del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o viciar las facultades específicas que la Constitución ha concedido a las autoridades locales y que se recogen en las normas citadas.

La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni la torna inocua. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”* (C.P. art. 287).

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

La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia - los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado. [...]

Por su parte el numeral 7° del artículo 300 de la Constitución Política establece que le corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de Ordenanzas:

*“Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo: crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.”*

Quiere decir, que la competencia que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 le asigna al Gobierno Nacional no se puede entender en el sentido de que la establecida a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales desapareció; por el contrario, debe ejercerse de forma que no elimine la establecida por mandato constitucional al Gobierno Nacional, para determinar las escalas de remuneración dentro de los topes que fije el Ejecutivo.

En cuanto se refiere a las Contralorías Departamentales, el artículo 3º de la Ley 330 de 1996 le asignó a las Asambleas Departamentales la competencia para determinar la estructura, la planta de personal, las funciones por dependencia y la escala de remuneración correspondiente a las diferentes categorías de empleo. Al respecto indicó:

**“ESTRUCTURA Y PLANTA DE PERSONAL.** Es atribución de las Asambleas Departamentales, en relación con las respectivas Contralorías, determinar su estructura, planta de personal, funciones por dependencias y escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, a iniciativa de los Contralores.”

En ese orden de ideas, la Asamblea podía fijar la escala de remuneración de los empleos del nivel Departamental, entre los cuales se encuentran los de la Contraloría, sin sobrepasar el límite que estableció el Gobierno Nacional. Por tanto, no tiene fundamento la petición del actor, porque no es posible sostener que se deben aplicar las mismas escalas salariales que se hayan establecido en el orden Nacional o en especial en la Contraloría General de la República.

#### **Caso Concreto**

El actor pretende la reliquidación de los salarios y prestaciones conforme la escala salarial fijada por el Gobierno Nacional para los empleados públicos territoriales y empleados de la misma naturaleza del orden nacional, específicamente el previsto para la Contraloría General de la República.

El Contralor General del Departamento de Boyacá negó tal solicitud en consideración a que conforme lo previsto en la Constitución Política, la Ley 4ª de 1992 y lo expresado por el Consejo de Estado, no es posible superar los límites salariales y prestacionales establecidos por el Gobierno Nacional en los Decretos

cuya aplicación solicita el demandante, obteniendo un reajuste en su salario de acuerdo al cargo de Profesional con una asignación máxima así:

SITUACIÓN DEL ACTOR			DECRETO	ASIGNACIÓN	CARGO
AÑO	ASIGNACIÓN	CARGO			
2005	1'133.000	Profesional	0941 de 2005	3'467.532	Profesional
2004	1'064.000	Profesional	4177 de 2004	3'286.760	Profesional
2003	1'013.000	Profesional	3573 de 2003	3'152.767	Profesional
2002	880.062	Profesional	0693 de 2002	3'030.923	Profesional
2001	800.656	Profesional	1492 de 2001	2'876.085	Profesional
2000	733.000	Profesional	2753 de 2000	2'805.936	Profesional

Conforme al régimen jurídico previsto en la Carta Política y la Ley 4ª de 1992 analizado en el capítulo precedente, se pudo establecer la existencia de una competencia compartida con relación a la fijación de la escala salarial de los empleados públicos. Es así como el Congreso de la República establece los principios y parámetros que debe seguir el Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial, a quien le compete establecer los topes máximos salariales de los servidores públicos.

Por su parte, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales deben implantar la escala de remuneración de los cargos de sus dependencias según la categoría del empleo, y a los Gobernadores y Alcaldes les corresponde fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias atendiendo las disposiciones que para el efecto profieran las Corporaciones enunciadas, por medio de Ordenanzas y Acuerdos, respectivamente.

En lo que hace referencia a las Contralorías Departamentales, como acontece en el sub-examine, la ley en armonía con la Carta Política determina de manera concreta la facultad de la Asamblea para fijar las escalas de remuneración de las mismas a iniciativa del Contralor, atribución que ejerce por medio de la expedición de Ordenanzas que deben atender la variación anual de los salarios.

Por tal razón, las Asambleas al establecer las asignaciones salariales deben sujetarse a los topes máximos que fije el Gobierno Nacional, conforme lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, que tiene como objetivo racionalizar el gasto público.

En consecuencia, la fijación de un límite máximo para los salarios, como lo sostuvo esta Corporación<sup>9</sup>, obedece a la necesidad de dar cumplimiento “[...] a la economía, eficiencia y eficacia en el gasto público. Principio que tiene sustento constitucional y que impone a las autoridades el deber de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, en aras de lograr los objetivos sociales que imperan en un Estado Social de Derecho, como el nuestro. [...]”

Así las cosas, por el hecho de que el Gobierno Nacional establezca anualmente unos topes salariales para los empleados del orden territorial, no significa que la Asamblea Departamental de Boyacá al determinar la escala salarial de la respectiva Contraloría, esté obligada a estipular como remuneración para cada una de las categorías de empleos de la entidad, el límite máximo fijado, sino que debe tener en cuenta es que no exceda tales márgenes.

En conclusión al demandante no le asiste el derecho a obtener la nivelación salarial que reclama, toda vez que su remuneración se estableció con fundamento en las competencias que la Constitución y la Ley le otorgaron a la Asamblea Departamental de Boyacá, a quien como se determinó corresponde exclusivamente tal facultad.

En esas condiciones las súplicas de la demanda no tienen vocación de prosperidad, por lo que la decisión del A-quo amerita ser confirmada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección ‘B’, sentencia de 6 de diciembre de 2012, expediente 2161-11, M.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

**CONFIRMASE** la sentencia de 17 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá en Descongestión, que **negó las súplicas de la demanda** incoada por Jorge William Prieto Acevedo contra el Departamento de Boyacá, Contraloría General de Boyacá.

Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**