

**NIVELACION SALARIAL DE DOCENTE DEL ORDEN TERRITORIAL – No procede con los docentes nacionales o nacionalizados. Fijación del salario autoridades municipales**

La asignación fijada para los docentes nacionales y nacionalizados, no puede ser aplicada a los mismos profesionales del nivel territorial, pues a estos últimos les corresponde la escala salarial señalada compartidamente, según sea el caso, por las asambleas departamentales y el gobernador o por los concejos municipales y el alcalde (artículos 287, 300 numeral 7º, 313 numeral 6º y 315 numeral 7º de la C.P.). Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional (parágrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992). Si bien es cierto la actora está inscrita en el Escalafón Nacional Docente, también lo es que su vinculación es territorial, tal como se desprende del nombramiento efectuado por el Alcalde de Palmar de Varela, a través del decreto 031 de 1º de abril de 1992, hecho que permite inferir que el régimen salarial que le es aplicable es el dispuesto por las autoridades del orden municipal (concejos y alcaldes - artículos 313 numeral 6º y 315 numeral 7º de la C.P.). Regulación que, en ningún momento, puede desconocer los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional (parágrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992). Así las cosas, a la demandante no le asiste razón cuando pretende que el salario devengado en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 1993 y el 30 de diciembre de 1994, se equipare o nivel al fijado para los docentes nacionales y nacionalizados (decretos 34 de 1993 y 52 de 1994), pues como se vio, en atención a la naturaleza de su vinculación, a ella le corresponde la asignación establecida por las autoridades municipales.

**FUENTE FORMAL:** LEY 60 DE 1993 – ARTICULO 3 / DECRETO 2277 DE 1999 – ARTICULO 8 / DECRETO 2277 DE 1999 – ARTICULO 36 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 315

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION "A"**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 08001-23-31-000-1997-11398-01(9194-05)**

**Actor: MYRIAM DEL CARMEN MORALES MUÑOZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE PALMAR DE VALERA - ATLANTICO**

**AUTORIDADES MUNICIPALES**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Palmar de Varela contra la sentencia de 13 de diciembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

### **ANTECEDENTES**

Myriam del Carmen Morales Muñoz, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita que se declare la nulidad del acto presunto por medio del cual el Alcalde de Palmar de Varela (Atlántico) denegó el reconocimiento y pago de unas diferencias salariales y prestacionales.

A título de restablecimiento del derecho reclama que se condene al Municipio de Palmar de Varela a reconocer y pagar, debidamente indexadas, las diferencias existentes entre lo que devengó y lo que realmente le correspondía conforme a la ley, incluyendo el subsidio familiar. También pide que se dé cumplimiento a la sentencia de conformidad con los artículos 176 y 178 del C.C.A..

La demandante, como hechos en los cuales fundamenta sus pretensiones, manifiesta que desde el 3 de abril de 1992, fecha en la cual se vinculó con el municipio demandado, ascendió del grado 10 al 13 del Escalafón Nacional Docente.

Asevera que el salario básico mensual que le fue asignado en los años de 1993 (**\$82.000.00**) y 1994 (**\$105.000.00**), estuvo muy por debajo del que fijó, en esa época, el Gobierno Nacional para los docentes del sector oficial (**\$241.019.00, \$370.019.00 y 447.723.00**).

Explica que por tal arbitrariedad, el 22 de marzo de 1996 solicitó a la demandada la diferencia existente entre lo que devengó y lo que le correspondía conforme a la ley, petición que no fue resuelta.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (fls. 66 y 67).

Consideró que como está garantizado por parte de la Nación el pago de salarios y prestaciones del personal docente en los órdenes departamental, distrital y municipal (ley 115 de 1994), no existe razón alguna para que se presente una discriminación como la advertida por la actora.

Señaló que sólo dispondría el pago de las diferencias solicitadas a partir del 8 de febrero de 1994, en consideración a que la ley 115 entró en vigencia en esa fecha. Preciso que para el efecto, *“se tendrá en cuenta el valor de lo que devengó la actora en el año de 1994 (\$105.000.00) según el certificado visible a folio 39, y, la asignación básica nacional de los docentes escalafonados, establecida en el Decreto No. 52 de 10 de enero de 1994, proferido por el Presidente de la República, que señala la suma de \$447.723.00 para el grado 13”* (fls. 64, 65).

Advirtió que a la demandante por no haber reclamado oportunamente la cuota mensual correspondiente al subsidio familiar, le caducó este derecho.

#### **FUNDAMENTO DEL RECURSO**

El Municipio de Palmar de Varela solicita que se revoque la providencia recurrida y, en su lugar, se denieguen las súplicas de la demanda (fl. 77).

Afirma que *“si bien la educación pública, es una misión del Estado, no puede ser reservada a un único ente territorial y así lo establece el Artículo 67 de la carta: ‘La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección y administración de los servicios educativos estatales en los términos que señale la Constitución y la ley’”* (fl. 76).

Considera que el salario que devengan los docentes municipales no puede ser el previsto para estos profesionales en el nivel nacional o nacionalizado, sino el que le sea asignado por el respectivo Concejo, tal como lo prevé el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política.

Agotado el trámite de rigor de la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

## CONSIDERACIONES

El asunto se contrae a establecer la legalidad del acto presunto de la Alcaldía Municipal de Palmar de Varela (Atlántico), por medio del cual se denegó a la actora el reconocimiento y pago de unas diferencias salariales y prestacionales.

En el sub-lite se encuentra acreditado que:

- La demandante, mediante decreto 031 de 1º de abril de 1992, fue nombrada por el Alcalde de Palmar de Varela como “*maestra municipal*” (fls. 46, 46 vto).

- Por resolución 00645 de 10 de mayo de 1993, la Junta Seccional de Escalafón del Departamento del Atlántico ascendió a la actora al grado 13 (fl. 4).

- En atención a la certificación del Director de Recursos Humanos y Bienestar Social del municipio accionado, la demandante devengó, en lo pertinente, los siguientes sueldos:

<i>“Años</i>	<i>Sueldo Mensual</i>
1993	\$82.000.00
1994	\$105.000.00” (fl. 39)

- Los salarios fijados por el Gobierno para los docentes nacionales y nacionalizados escalafonados en los grados 10 y 13, fueron los siguientes:

<b>“AÑO 1.993 GRADO 10</b>	
<b>SUELDO</b>	\$241.952.00
<b>GRADO 13</b>	
<b>SUELDO</b>	\$370.019.00
<b>AÑO 1.994 GRADO 10</b>	
<b>SUELDO</b>	\$292.762.00
<b>GRADO 13</b>	
<b>SUELDO</b>	\$447.723.00” (fl. 47)

- Por las diferencias existentes entre lo que devengó y lo que señaló el Gobierno para los docentes nacionales y nacionalizados, la actora pidió a la administración la nivelación salarial correspondiente, incluyendo el reconocimiento

del subsidio familiar (fls. 2 y 3 – solicitud de 22 de mayo de 1996), reclamación que al no haber sido resuelta, **configuró el acto presunto negativo enjuiciado**.

La demandante considera, en síntesis, que tiene derecho a que los salarios devengados en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 1993 y el 30 de diciembre de 1994, se nivelen para que queden acordes con la remuneración fijada por el Gobierno, durante esa época, para el personal docente nacional y nacionalizado - grados 10 y 13 del escalafón.

Apreciación que no comparte el Municipio de Palmar de Varela pues, en su criterio, a los docentes municipales, como a la actora, les corresponde la asignación prevista por el respectivo Concejo.

Como primera medida es necesario precisar que conforme lo ha establecido la jurisprudencia de la Corporación, la asignación fijada para los docentes nacionales y nacionalizados, no puede ser aplicada a los mismos profesionales del nivel territorial, pues a estos últimos les corresponde la escala salarial señalada compartidamente, según sea el caso, por las asambleas departamentales y el gobernador o por los concejos municipales y el alcalde (artículos 287, 300 numeral 7º, 313 numeral 6º y 315 numeral 7º de la C.P.). Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional (parágrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992).

Para llegar a la anterior conclusión, la Sala últimamente<sup>1</sup>, acogiendo lo expuesto en casos similares al sub-lite<sup>2</sup>, realizó el siguiente recuento normativo:

*“Respecto al Régimen Salarial y Prestacional de los Docentes, el artículo 6 inciso 5 de la Ley 60 del 12 de agosto de 1993, establece el siguiente tenor literal:*

**“ARTÍCULO 6o. ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL.**

*(...)*

*El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen*

<sup>1</sup> Sentencia de 1º de julio de 2009, expediente 2284-2005, actor: Pedro María Lobo Domínguez. M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>2</sup> Sentencia de 9 de octubre de 2003, expediente 3643-2001, actor: María Marta Caballero Sandoval, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro. Sentencia de 9 de octubre de 2003, expediente 1696-2002, actor: Liliana Margarita Pérez Fontalvo, M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.

especial, de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la **Ley 4a. de 1992**. (Subrayas fuera del texto)  
(...)"

A su vez el Decreto 2277 de 1979, consagra lo siguiente:

"ARTÍCULO 1. Definición. El presente Decreto establece el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales".  
(Se Subraya)

Por su parte el artículo 3 del Decreto 2277 de 1979, establece:

"Los Educadores Oficiales. Los educadores que presten sus servicios en entidades oficiales de orden nacional, departamental, distrital, intendencial, comisarial y municipal, son empleados oficiales de régimen especial que, una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en este decreto".

Así mismo el artículo 8 del reseñado Decreto 2277 de 1979, contempla:

"DEFINICIÓN. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.

La inscripción en dicho Escalafón habilita al educador para ejercer los cargos de la Carrera Docente." (Subraya la Sala)

El artículo 36 ídem prevé por su parte:

"ARTÍCULO 36. Derechos de los educadores. Los educadores al servicio oficial gozarán de los siguientes derechos:

(...)

b) Percibir oportunamente la remuneración asignada para el respectivo cargo y grado de escalafón;

(...)

f) Obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de ley."

Conforme a las disposiciones anteriores, el Régimen Especial de los Docentes contemplado en el Decreto 2277 de 1979, regula la situación de todos aquellos Maestros pertenecientes a los órdenes

Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, en lo que tiene que ver con "las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro...", sin precisar la Autoridad que debe establecer su remuneración.

Aunque dicha normativa contempla el derecho que los Docentes tienen de percibir oportunamente su remuneración de acuerdo a su respectivo Cargo y Grado, lo cierto es que la atribución para fijar sus emolumentos está consagrada en la Constitución y la Ley.

Para establecer el Régimen aplicable al actor, el citado artículo 6, inciso 5 de la Ley 60 de 1993, establece que los reajustes salariales de los Docentes Estatales se encuentra previsto en la Ley 4ª de 1992, siendo reiterada en el artículo 175 de la Ley 115 de 1994, con el siguiente tenor literal:

"Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal. Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por la ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo.

Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979, la Ley 4ª de 1992 y demás normas que los modifiquen o adicionen". (Se subraya)

Por su parte, el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución, estableció como atribución del Congreso de la República la siguiente:

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

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

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;" (Subrayas fuera del texto)

Por su parte, el artículo 189 numeral 14 de la Constitución prevé que:

"Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales."(Se Resalta y Subraya)

Como se observa, existe una competencia compartida entre el Legislador y el Ejecutivo, para la regulación del Régimen Salarial y Prestacional de los empleados públicos de la Administración Central, concerniendo al primero la función de establecer unos “marcos generales” sobre la forma como el segundo ha de desarrollar su actividad reguladora, todo en consonancia con la finalidad de la Ley.

Por su parte, en el orden municipal, sucede algo similar, pues el Congreso de la República profiere de igual forma la Ley marco sobre la cual el ente territorial ejecutará su actividad respectiva.

Las normas constitucionales que rigen la materia salarial, establecen lo siguiente:

El artículo 313, numeral 6 prevé:

“Corresponde a los concejos:  
(...)Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”. (Subraya la Sala)

A su vez el artículo 315 numeral 7, preceptúa:

“Son atribuciones del alcalde:  
(...)  
Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes...” (Rayas fuera del texto)

Establecido lo anterior resulta pertinente analizar, si la competencia del Congreso de la República, que se cataloga como compartida con el Ejecutivo, incluye la facultad de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales y en general, el marco de competencias de las entidades de este orden, a la luz de la autonomía que la Carta Política les confiere en el artículo 287.

El artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 al señalar los principios a los que debe someterse el Gobierno Nacional para ejercer la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluyó en esta clasificación no solamente a los servidores del orden Nacional, sino también a los **Territoriales**.

El artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 dice:

“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". (Se Subraya)

Dicha norma fue declarada condicionalmente exequible mediante sentencia de la Corte Constitucional C-315 de 1995, en el entendido que:

"... siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno 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 ...**" (Resaltado)

Significa lo anterior, que las normas que regulan el régimen prestacional y salarial de los empleados Departamentales y Municipales, es competencia concurrente del Presidente de la República de acuerdo con los objetivos y criterios señalados por el Legislador mediante disposiciones de carácter general o leyes marco.

Por lo anterior, el Régimen Salarial de las Autoridades Territoriales no es sustituido por el Congreso o el Gobierno, sino que dichos entes determinan el límite máximo salarial de los empleados territoriales, confiándose a las Autoridades de este orden la tarea de establecer las correspondientes escalas salariales, fijando los emolumentos de sus empleados.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-510 de 14 de julio de 1999, delimitó claramente las competencias del Congreso de la República, del Gobierno Nacional y de las Autoridades Territoriales, en lo que al tema salarial de los empleados públicos de este orden se refiere, indicando:

"(...)

4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, 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. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para

*el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional”*

En este caso, si bien es cierto la actora está inscrita en el Escalafón Nacional Docente (fl. 4), también lo es que su vinculación es territorial, tal como se desprende del nombramiento efectuado por el Alcalde de Palmar de Varela, a través del decreto 031 de 1º de abril de 1992 (fls. 46, 46 vto - *“maestra municipal”*), hecho que permite inferir que el régimen salarial que le es aplicable es el dispuesto por las autoridades del orden municipal (concejos y alcaldes - artículos 313 numeral 6º y 315 numeral 7º de la C.P.). Regulación que, en ningún momento, puede desconocer los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional (parágrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992).

Así las cosas, a la demandante no le asiste razón cuando pretende que el salario devengado en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 1993 y el 30 de diciembre de 1994, se equipare o nivele al fijado para los docentes nacionales y nacionalizados (decretos 34 de 1993 y 52 de 1994), pues como se vio, en atención a la naturaleza de su vinculación, a ella le corresponde la asignación establecida por las autoridades municipales.

Finalmente, la circunstancia de que no se puedan equiparar o nivelar las asignaciones mensuales de todos los docentes *“no vulnera el principio de igualdad, puesto que se aprecia que las competencias que rigen la materia son razonables y proporcionadas, en tanto no es equiparable el presupuesto Nacional con la situación económica de los entes territoriales, especialmente la de aquellos municipios que no cuentan con grandes presupuestos”*<sup>3</sup>.

Los anteriores argumentos, imponen revocar la decisión del a-quo que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda para, en su lugar, denegarlas.

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

---

<sup>3</sup> Sentencia de 1º de julio de 2009, expediente 2284-2005, actor: Pedro María Lobo Domínguez. M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

**FALLA**

**REVÓCASE** la sentencia de trece (13) de diciembre de dos mil cuatro (2004), proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el proceso promovido por Myriam del Carmen Morales Muñoz contra el Municipio de Palmar de Varela. En su lugar se dispone:

**DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

La presente providencia se cumplirá conforme a los artículos 176 a 178 del C.C.A.

**Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.**

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**