

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS - Fijación de competencia / REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE EMPLEADOS DE ENTIDADES TERRITORIALES - Fijación. Determinación / REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL EN EL DISTRITO CAPITAL - Normatividad

La constitución Política de 1991, en el artículo 150 numeral 19 literal e) le otorgó al Congreso de la República la potestad de dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales 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. Con base en este reparto de competencias el Congreso dictó la Ley 4ª de 1992, habilitando al Gobierno Nacional para que mediante decreto fijara el régimen salarial y prestacional de los empleados de las entidades territoriales, sin que se hiciera alusión alguna respecto del Distrito Capital. De otro lado, el artículo 322 Superior definió que el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital será el que determine la Carta Política, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. A falta de leyes especiales el Presidente de la República en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 41 transitorio de la Constitución emitió el Decreto 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá. Dicho Estatuto señaló en el artículo 129, en cuanto a salarios y prestaciones, que para el Distrito y sus entidades descentralizadas regirían las disposiciones que se dictaran en desarrollo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992. Así pues, en materia salarial de los empleados públicos del distrito Capital se rige por la Ley 4ª de 1992 y por los decretos que en desarrollo de la mencionada Ley expida el gobierno Nacional.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 19 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 322 / LEY 4 DE 1992 - ARTICULO 12 / DECRETO 1421 DE 1993

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU - Naturaleza jurídica. Creación / REGIMEN SALARIAL - En el Instituto de Desarrollo Urbano IDU la competencia para fijarlo corresponde a la Junta Directiva / INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU - Como entidad descentralizada la competencia para fijar la remuneración de los empleos le corresponde a la Junta Directiva. Límites máximos / JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU - Competencia para fijar la remuneración de empleos. Límites máximos. Antecedentes jurisprudenciales

El Instituto de Desarrollo Urbano- IDU- fue creado como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente -Acuerdo 19 de 1972. Este tipo de establecimientos están dotados de un conjunto de cualidades, entre las que se destaca la autonomía administrativa que tiene la entidad para organizarse y gobernarse así misma, que se concreta en la facultad de contar con sus propios órganos de dirección y darse sus propios estatutos, con la posibilidad de reglamentar el funcionamiento y actividad del organismo. En el caso del Instituto de Desarrollo Urbano, la Dirección administrativa está en cabeza de una Junta Directiva (artículo 12 Acuerdo 19 de 1972) entre cuyas funciones se encuentra la de adoptar el estatuto de personal al servicio de la entidad y la clasificación y remuneración de los empleos. (Artículo 16 ibidem). Así las cosas, la Junta Directiva de la entidad tiene la facultad para establecer el régimen salarial, eso sí, respetando los límites máximos salariales señalados por el Gobierno Nacional. Lo anterior ha sido expresado por el Consejo de Estado en sentencias como la del 1º de febrero de 2007, Expediente No. 4688-

05 con ponencia del Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, en la cual se señaló que “Para el caso de las entidades descentralizadas como lo es el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU la competencia para fijar la remuneración de los empleos le corresponde a la Junta Directiva, facultad que deberá ejercerse respetando los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional.” Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto No. 1393 emitido el 18 de julio de 2002, C.P. Flavio Rodríguez Arce. Lo anterior indica que respecto de las entidades descentralizadas del orden distrital no operan las mismas competencias que para la administración central, puesto que la descentralización y la autonomía administrativa, de la cual ya se hizo referencia, permiten que las autoridades que la dirigen sean los competentes para fijar los salarios de los empleos, con sujeción a lo que determine el estatuto de cada entidad, y sin que se lleguen a desconocer los límites máximos que señale el Gobierno Nacional. El límite máximo al que se hace referencia es el señalado en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, cuyo contenido fue analizado por la Corte Constitucional en sentencia C-315/95 de julio 19 de 1995, con ponencia del magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 19 DE 1972 / LEY 4 DE 1992 - ARTICULO 12

NOTA DE RELATORIA: Sobre el régimen salarial de los empleados públicos Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 1 de febrero de 2007, Exp. 4688-05, MP. Alejandro Ordoñez Maldonado.

JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU - Competencia para fijar la remuneración de los empleos. Estableció una retribución adicional del 20 por ciento del valor de la asignación básica mensual para el cargo de coordinador de grupos internos / RECONOCIMIENTO DEL 20 POR CIENTO POR COORDINACION - Este emolumento forma parte del salario para efectos prestacionales / COORDINADOR DE GRUPOS INTERNOS DE TRABAJOS EN EL IDU - El reconocimiento del 20 por ciento adicional al valor de la asignación básica mensual constituye factor salarial

La Junta Directiva del Instituto ha fijado la remuneración para todos los empleos, y estableció a través de la Resolución 015 del 10 de noviembre de 1997, “Por la cual se reclasifica el cargo de director, se suprimen los demás cargos de la Planta global del personal actual, se crea y establece la Nueva Planta de cargos y se determina su remuneración” una retribución adicional del 20% del valor de su asignación básica mensual para aquellos empleados que tuvieran el cargo de coordinador de grupos internos. A partir de la expedición de la Resolución 015 del 10 de noviembre de 1997 antes transcrita, la Junta Directiva del IDU estableció un 20% adicional al valor de la asignación básica mensual para aquellos empleados que tuvieran a cargo la coordinación de grupos internos de trabajo. Significa lo anterior que no obstante el 20% adicional al salario se le haya denominado reconocimiento por coordinación, como no se ha probado que el pago de esta suma tenga causa distinta a la del servicio que prestó el funcionario, constituye indudablemente parte de su salario y por ende debió formar parte de la asignación mensual tenida en cuenta al actor para efectos de liquidación de sus prestaciones sociales. Así pues, constituyendo salario ese 20% pagado mensualmente al funcionario por parte del IDU, ha debido tenerse en cuenta para liquidarle las prestaciones reclamadas, ya que equivale a asignación básica mensual. Es del caso precisar que tratándose de relaciones laborales de tipo legal y reglamentario para el empleado público todo pago de NATURALEZA salarial, es decir retributivo, habitual y que constituye parte del ingreso personal, como lo es el 20% pagado al

actor por ejercer funciones de coordinación, debe considerarse salario para todos los efectos laborales y sólo puede ser excluido válidamente como factor salarial - para la liquidación de ciertos derechos laborales- por una norma legal que expresamente así lo establezca. Para la Sala resulta confusa la salvedad que trae tal disposición, por cuanto todo emolumento que se cree, debe necesariamente repercutir en el presupuesto. Ahora, si con ello lo que pretendió fue excluir el 20% de gastos de coordinación como parte del salario para efectos prestacionales, debió por lo menos dejarlo consignado expresamente tal y como se hizo en las Resoluciones 014 y 015 del 16 de septiembre del 2002, que a pesar de haber sido las referenciadas por el a quo para denegar las pretensiones de la demanda, no son aplicables al actor por cuanto estas empezaron a regir cuando ya se había retirado (marzo de 2001). Como consecuencia se ordenará al Instituto demandado que reliquide las prestaciones sociales a que legalmente tuvo derecho mientras permaneció en la Institución, incluyendo para el efecto el 20% que devengó como reconocimiento por coordinación, a partir del 21 de mayo de 1999, fecha en la cual comenzó a devengar dicho emolumento. De igual forma se ordenará reliquidar las prestaciones sociales a que haya lugar por razones del retiro del servicio. Se confirmará el fallo apelado en lo demás.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el alcance que se le ha dado al concepto de salario, sentencias, Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. 1942-05 MP. Alberto Arango Mantilla; Exp. 1665-03, MP. Ana Margarita Olaya Forero; Exp. 2481 de 2008. MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009).

Radicación número: 25000-23-25-000-2002-02146-01(2288-05)

Actor: GERMAN GUSTAVO SAENZ CASTRO

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 10 de junio de 2004, proferida por la Sala de Descongestión de la Subsección "D" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso promovido por GERMAN GUSTAVO SAENZ CASTRO, contra el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU-.

ANTECEDENTES

GERMAN GUSTAVO SAENZ CASTRO, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., acudió a la Jurisdicción Contenciosa con el fin de obtener la nulidad de los oficios 063884 del 16 de agosto y 088536 del 16 de noviembre, ambos de 2001, por medio de los cuales se le denegó el reconocimiento y pago de unos derechos laborales, reclamados en julio 26 y octubre 24 de 2001.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que de conformidad con las convenciones colectivas vigentes para la época, se le reliquiden desde el año 1994 y hasta la fecha del retiro del servicio, las primas semestrales, de servicio, de navidad, de vacaciones y el quinquenio.

De la misma manera pidió que se le reliquidara a partir del 1º de septiembre de 1998 y hasta la fecha en que se desvinculó del servicio, todas las prestaciones sociales y cesantías, incluyendo para el efecto el rubro de “gastos de coordinación”, equivalente al 20% del salario básico.

Por último, deprecó la actualización de las sumas resultantes de la condena, conforme a lo señalado en los artículos 176 a 178 del C.C.A, y el pago de las costas procesales.

Los hechos en los cuales fundamenta sus pretensiones se pueden resumir de la siguiente manera:

El demandante prestó sus servicios al IDU desde el 1º de febrero de 1994 hasta el 30 de marzo de 2001, cuando en virtud de una reestructuración realizada al interior del Instituto, el cargo que venía desempeñando como profesional especializado grado 6, código 335 asignado a la Subdirección Técnico Jurídica y de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Técnica Legal como Coordinador del Grupo de Cobro Coactivo I, fue suprimido.

Desde el año 1994 solicitó, junto con otros funcionarios, la aplicación de la convención colectiva del trabajo con fundamento en los artículos 478 y 479 del C.S.T., toda vez que la misma lo cobijaba por haber ingresado a laborar antes de que entraran en vigencia los Decretos por medio de los cuales se estableció el régimen prestacional de los empleados públicos del Distrito Capital.

Relata que cuando fue designado en propiedad en el empleo de Coordinador de Grupo de Asuntos Jurídicos mediante la Resolución 598 del 21 de mayo de 1999, se le comenzó a pagar mensualmente y hasta el momento de su retiro, además del salario y la prima técnica, el 20 % del sueldo por concepto de gastos de coordinación, rubro que no se le tuvo en cuenta como factor salarial al momento de liquidársele sus prestaciones sociales.

Que en la institución se encontraba la señora María del Transito Correal Calderón quien desempeñaba el mismo cargo suyo, a quien se le cancelaba, además, el 20 % del salario por el hecho de ejercer un cargo de coordinación como "*gastos de representación*", el cual sí se tenía en cuenta para efectos prestacionales.

Que tal proceder es contrario a la Ley que dispone que el salario lo constituye no sólo la remuneración fija u ordinaria sino todo lo que percibe el trabajador, en dinero o en especie, y como retribución de sus servicios.

Como **normas violadas** invocó los artículos 143, 467, 471, 478 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 13 de la Constitución Política. El concepto de violación lo desarrolla a folios 15 y 16 del expediente.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

La apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma y propuso las excepciones de

legalidad de las actuaciones realizadas por la entidad demandada y cobro de lo no debido.

Como argumentos de su defensa expuso que el reconocimiento del 20% sobre la asignación mensual que se hace a un coordinador no constituye factor de salario para la liquidación de prestaciones ni de ningún otro concepto salarial, por así contemplarlo la Resolución 015 del 10 de noviembre de 1997, expedida por la Junta Directiva del Instituto, quien es la competente para tal efecto de conformidad con el Acuerdo No. 19 de 1972.

Explicó que no puede predicarse la igualdad respecto de casos diferentes, tal como lo pretende hacer el actor al comparar el suyo con el de la señora Correal Calderón, pues esta última se encontraba inhabilitada para percibir el porcentaje por coordinación por así prohibirlo la aludida Resolución, la cual decía que los funcionarios que a la fecha de su expedición tuvieran asignados gastos de representación y se incorporaran en un nivel diferente al directivo o asesor, como la referida funcionaria, continuarían disfrutando tal factor salarial en el mismo porcentaje como se les venía reconociendo, sin derecho a que se les cancelara concepto alguno por la labor de coordinación.

En cuanto a la solicitud de liquidación y pago de las prestaciones económicas establecidas en la convención colectiva de trabajo desde el año de 1994 hasta la fecha de retiro, dijo que el fundamento de tal petittum son los Acuerdos Nos. 7 de 1977 y 6 de 1987, según los cuales los servidores del Distrito ostentaban la calidad de trabajadores oficiales y en consecuencia podían celebrar convenciones colectivas; sin embargo, éstos fueron declarados nulos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia del 12 de febrero de 1993, lo cual trajo como consecuencia que a partir de ese momento los funcionarios del Distrito ostentaran la calidad de empleados públicos, quienes por Ley están excluidos de los beneficios convencionales.

Dijo que no obstante, la Junta Directiva del Instituto en aras de proteger los derechos adquiridos resolvió que quienes se hubieren vinculado con anterioridad al 1º de enero de 1994, continuarían percibiendo el régimen salarial y prestacional previsto en la convención colectiva y que quienes hubieren ingresado a partir de

dicha fecha, como el caso del actor, se sujetarían al régimen salarial y prestacional consagrado por la Ley.

LA SENTENCIA APELADA

Mediante la sentencia que se apela el a-quo declaró no probadas las excepciones propuestas y denegó las pretensiones elevadas (fls. 136-148).

En primer lugar, consideró que las excepciones propuestas eran más argumentos de oposición, por tanto las analizó cuando abordó el caso sometido a estudio.

En segundo término, y en cuanto a la pretensión consistente en la reliquidación de todas las acreencias laborales por falta de aplicación de la convención colectiva, dijo que a pesar de que los Acuerdos distritales clasificaron a los empleados del Distrito como trabajadores oficiales y con base en ello se suscribieron convenciones colectivas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de tales Acuerdos y por ende los que prestan sus servicios en la administración central del Distrito Capital, como el caso del actor, se consideran empleados públicos.

Advirtió que los trabajadores oficiales son los únicos que se pueden beneficiar por las convenciones colectivas y dentro del plenario se probó que el actor no ostentaba tal calidad, como tampoco que hubiera adquirido algún derecho con anterioridad a la declaratoria de nulidad de los aludidos Acuerdos, que no obstante tendrían que haber sido negados por cuanto no es posible obtener el reconocimiento de unos derechos con fundamento en normas contrarias a la ley.

De igual manera consideró que el caso que trae a colación el actor en la demanda no es igual al suyo, como quiera que la funcionaria Correal Calderón venía percibiendo para los años de 1994 a 2001 gastos de representación, emolumento que sí constituye factor salarial según las normas que lo crearon. Advierte que los gastos de representación y los gastos de coordinación son dos conceptos que para aplicarlos como factor en las prestaciones sociales tuvieron un tratamiento diferente al definirse por la Administración que el concepto de

coordinación no constituye factor salarial, como sí lo es el de gastos de representación.

Finalizó diciendo que de las Resoluciones Nos. 014 y 015 del 16 de septiembre de 2002, proferidas por la Junta Directiva del IDU, se lee claramente que el gasto de coordinación no constituye factor salarial para ningún efecto legal, enunciado que fue confirmado por la entidad demandada sin que haya sido desvirtuado durante el debate judicial.

LA APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte actora apeló el fallo del Tribunal (fls. 158-159).

El escrito de apelación lo enfoca a la no inclusión del “*gasto de coordinación*” para efecto de liquidar sus prestaciones sociales mientras estuvo vinculado con la entidad. En otras palabras, estima que el 20% que devengó mientras permaneció en el cargo de Coordinador del Grupo de Asuntos Jurídicos, debe constituir factor salarial de conformidad con el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, toda vez que lo percibió de manera habitual y periódica como retribución por sus servicios.

Como punto final reiteró la vulneración de su derecho de la igualdad por cuanto a la señora Maria del Transito Correal Calderón sí se le tuvo en cuenta para efectos prestacionales el 20% del salario básico, el cual se le pagaba no a título de gastos de coordinación sino como gastos de representación, por lo que siempre se le computó como factor de salario para el pago de cesantías y prestaciones sociales.

CONSIDERACIONES

En primer lugar debe precisar la Sala que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el

recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda.

El actor aduce en el recurso de apelación que el 20% que percibió como “*gastos de coordinación*” debió ser tenido en cuenta para liquidar sus prestaciones sociales mientras permaneció vinculado al Instituto, por ser parte del salario de conformidad con el Decreto 1042 de 1978, y porque se le reconoció de esa manera a una funcionaria que ostentaba sus mismas condiciones laborales, con la diferencia de que ese 20% lo devengaba a título de “gastos de representación”.

En consecuencia, la Sala procederá a efectuar el estudio de este punto, teniendo en cuenta que fue el único sobre el cual alegó el demandante en la sustentación del recurso. Para ello se hace necesario realizar el siguiente análisis:

La constitución Política de 1991, en el artículo 150 numeral 19 literal e) le otorgó al Congreso de la República la potestad de dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales 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.

Con base en este reparto de competencias el Congreso dictó la Ley 4ª de 1992, habilitando al Gobierno Nacional para que mediante decreto fijara el régimen salarial y prestacional de los empleados de las entidades territoriales, sin que se hiciera alusión alguna respecto del Distrito Capital.

De otro lado, el artículo 322 Superior definió que el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital será el que determine la Carta Política, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

A falta de leyes especiales el Presidente de la República en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 41 transitorio de la Constitución emitió el Decreto 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Santa Fe de

Bogotá. Dicho Estatuto señaló en el artículo 129, en cuanto a salarios y prestaciones, que para el Distrito y sus entidades descentralizadas regirían las disposiciones que se dictaran en desarrollo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

“Artículo 129. Regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la Ley 4 de 1992. Sin perjuicio de las disposiciones que conforme al inciso anterior dicte el Gobierno Nacional, los empleados y trabajadores del Distrito y sus entidades descentralizadas podrán acogerse al régimen de cesantías fijado en la Ley 50 de 1991 y las disposiciones que la desarrollen o modifiquen.”

Así pues, en materia salarial de los empleados públicos del distrito Capital se rige por la Ley 4ª de 1992 y por los decretos que en desarrollo de la mencionada Ley expida el gobierno Nacional.

Ahora, el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU- fue creado como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente -Acuerdo 19 de 1972, fl. 52 cdno. 3º-. Este tipo de establecimientos están dotados de un conjunto de cualidades, entre las que se destaca la autonomía administrativa que tiene la entidad para organizarse y gobernarse así misma, que se concreta en la facultad de contar con sus propios órganos de dirección y darse sus propios estatutos, con la posibilidad de reglamentar el funcionamiento y actividad del organismo.

En el caso del Instituto de Desarrollo Urbano, la Dirección administrativa está en cabeza de una Junta Directiva (artículo 12 Acuerdo 19 de 1972) entre cuyas funciones se encuentra la de adoptar el estatuto de personal al servicio de la entidad y la clasificación y **remuneración de los empleos**. (Artículo 16 ibidem). Así las cosas, la Junta Directiva de la entidad tiene la facultad para establecer el régimen salarial, eso sí, respetando los límites máximos salariales señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior ha sido expresado por el Consejo de Estado en sentencias como la del 1º de febrero de 2007, Expediente No. 4688-05 con ponencia del Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, en la cual se señaló que “Para el caso de las

entidades descentralizadas como lo es el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU** la competencia para fijar la remuneración de los empleos le corresponde a la Junta Directiva, facultad que deberá ejercerse respetando los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional.”

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto No. 1393 emitido el 18 de julio de 2002, C.P. Flavio Rodríguez Arce, se dijo:

*“En las entidades descentralizadas del nivel municipal, se agrega, la competencia para determinar las escalas salariales era, en principio, de los concejos municipales, de acuerdo a la Constitución Política de 1886 y, en el caso especial del Distrito Capital, conforme al decreto 3133 de 1968. La constitución de 1991 y el decreto 1421 de 1993 se la otorgaron a tales corporaciones, únicamente, respecto de las entidades de la administración central, originándose un vacío normativo para establecer el salario en las entidades descentralizadas por parte de sus juntas directivas. Se señala luego que en la actualidad, con la expedición de la ley 489 y teniendo en cuenta el concepto de esta Sala del 11 de noviembre de 1999 (consulta 1220) **las juntas directivas de las entidades descentralizadas pueden establecer el régimen salarial** respetando los límites máximos salariales señalados por el Gobierno Nacional, siempre y cuando en el respectivo acto de creación se hubiere otorgado esta facultad.”*

“(…)

e) El régimen salarial de los empleados públicos de las entidades descentralizadas del Distrito también se fija de manera concurrente, con la intervención del Congreso, el gobierno nacional y las juntas directivas de tales entes, según se analizó.”

(…)

“Las juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden distrital tienen la potestad de fijar los emolumentos de sus empleados públicos, respetando el límite máximo salarial establecido por el gobierno mediante el decreto 2714 de 2001. Las prestaciones y los factores salariales que se tienen en cuenta para efectos de su reconocimiento son los establecidos por el gobierno conforme con la ley.”

Lo anterior indica que respecto de las entidades descentralizadas del orden distrital no operan las mismas competencias que para la administración central, puesto que la descentralización y la autonomía administrativa, de la cual ya se hizo referencia, permiten que las autoridades que la dirigen sean los competentes para fijar los salarios de los empleos, con sujeción a lo que determine el estatuto de cada entidad, y sin que se lleguen a desconocer los límites máximos que señale el Gobierno Nacional.

El límite máximo al que se hace referencia es el señalado en el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, cuyo contenido fue analizado por la Corte Constitucional en sentencia C-315/95 de julio 19 de 1995, con ponencia del magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y que a la letra dijo:

"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 las torna inocuas. 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). (Subraya no es original)

Ahora bien, el Estatuto de Personal del IDU plasmado en la Resolución 19 de 1974, dispone:

"RESOLUCION 19 DE 1974 ¹

(Diciembre 20)

"Por medio de la cual se adopta el Estatuto de personal para el Instituto de Desarrollo Urbano"

**LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO,
en uso de sus atribuciones legales y en especial de las conferidas
mediante Acuerdo No.19 de 1972, y**

CONSIDERANDO:

1. Que la Junta Directiva solicitó a la Administración la elaboración de un Estatuto de Personal.
2. Que es necesario contar con instrumentos adecuados que permiten un tratamiento justo y equilibrado de la relación laboral de los empleados del Instituto.

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Adoptase el estatuto de personal del Instituto de Desarrollo Urbano, que contiene las siguientes disposiciones:

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

A. OBJETO

¹ La Resolución IDU J.D.1 de 1994, derogó los artículos 2, 3 y 4

ARTÍCULO 1. *El presente estatuto tiene por objeto establecer las normas generales que rigen las relaciones laborales del Instituto de Desarrollo Urbano IDU con el personal que presta sus servicios en él, de conformidad con las leyes y demás disposiciones vigentes.*

(...)

CAPITULO VI

REMUNERACION Y PAGOS

ARTÍCULOS 105 *Corresponde a la Junta Directiva previa solicitud del Director fijar la remuneración para todos los empleos del Instituto.*

En lo posible, los salarios se determinarán por métodos científicos que tengan en cuenta el análisis de las funciones y los requerimientos de cada cargo.

(...)

ARTÍCULO 110 *Constituye salario la asignación básica determinada para cada empleo y todo lo que reciba el empleado en dinero o en especie que implique retribución por sus servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte como las primas y bonificaciones habituales gastos de representación permanentes, al valor de trabajo en días de descanso obligatorio, y viáticos en la parte destinada a atender gastos de manutención y alojamiento, todo de conformidad con las normas legales vigentes.*

Con fundamento en lo anterior, la Junta Directiva del Instituto ha fijado la remuneración para todos los empleos, y estableció a través de la Resolución 015 del 10 de noviembre de 1997, “*Por la cual se reclasifica el cargo de director, se suprimen los demás cargos de la Planta global del personal actual, se crea y establece la Nueva Planta de cargos y se determina su remuneración*” (fls. 145-148 cdno. 2º) una retribución adicional del 20% del valor de su asignación básica mensual para aquellos empleados que tuvieron el cargo de coordinador de grupos internos:

“ARTICULO DECIMO SEGUNDO: Los empleados que tengan a cargo la coordinación de grupos internos de trabajo creados mediante resolución del Director General del Instituto, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de su asignación básica mensual, durante el tiempo que ejerzan tales funciones, sin que con ello se creen nuevas obligaciones presupuestales”

Este es el rubro que el actor considera se le debió incluir para efectos de liquidarle sus prestaciones sociales mientras permaneció en el cargo de Coordinador, debido a que lo percibió de manera habitual y como contraprestación

de sus servicios. Para dilucidar este punto, es necesario analizar el alcance que esta Sección le ha dado al concepto de salario.

En efecto, mediante sentencia del 25 de marzo de 2004, Expediente No. 1665-03, con ponencia de la Consejera Ana Margarita Olaya Forero, se dijo que *“... el concepto de salario ha sido definido en la ley laboral colombiana, tradicionalmente como la retribución por el servicio prestado. Por ello, todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene NATURALEZA salarial.”*

Y en providencia del 1° de marzo de 2007, Expediente No. 1942-05, Actor: Jaime Calle Cardona, MP. Alberto Arango Mantilla, se estableció *“... no solo como la asignación básica fijada por la ley sino como todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios.”*, definición que fue reiterada en un pronunciamiento más reciente, en donde se señaló como todo lo que se paga al trabajador directamente por la retribución o contraprestación del trabajo realizado.²

Las anteriores definiciones no se contraponen con lo establecido por el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo (subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) en cuanto dispone:

“constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”

En similar sentido el artículo 42 del decreto 1042 de 1978 establece:

“además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las

² Sentencia del 24 de julio del 2008. Expediente 2481 de 2008. MP. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren.

sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.”

En el caso concreto, se tiene que a partir de la expedición de la Resolución 015 del 10 de noviembre de 1997 antes transcrita, la Junta Directiva del IDU estableció un 20% adicional al valor de la asignación básica mensual para aquellos empleados que tuvieran a cargo la coordinación de grupos internos de trabajo.

El señor Saenz Castro fue designado como Coordinador de un grupo interno de trabajo en el IDU mediante Resolución número 0598 del 21 de mayo de 1999, y a partir de ese momento percibió mes a mes el 20% al que se hizo alusión (fl. 18 Cuaderno No. 3). Adicionalmente se allegaron al expediente los desprendibles de nómina de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1999 y 2000, así como los de febrero y marzo de 2001 (fls. 127 a 132 cdno. Ppal.) en donde consta que el actor percibía el 20% adicional a su salario básico, como *“reconocimiento por coordinación”*

Significa lo anterior que no obstante el 20% adicional al salario se le haya denominado reconocimiento por coordinación, como no se ha probado que el pago de esta suma tenga causa distinta a la del servicio que prestó el funcionario, constituye indudablemente parte de su salario y por ende debió formar parte de la asignación mensual tenida en cuenta al actor para efectos de liquidación de sus prestaciones sociales.

Lo dicho hasta aquí guarda consonancia con lo establecido en el artículo 110 del estatuto de personal del IDU -Resolución 19 DE 1974- arriba transcrito, en cuanto constituye salario la asignación básica determinada para cada empleo y todo lo que reciba el empleado en dinero o en especie que implique retribución por sus servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte.

Así pues, constituyendo salario ese 20% pagado mensualmente al funcionario por parte del IDU, ha debido tenerse en cuenta para liquidarle las prestaciones reclamadas, ya que equivale a asignación básica mensual.

Es del caso precisar que tratándose de relaciones laborales de tipo legal y reglamentario para el empleado público todo pago de NATURALEZA salarial, es decir retributivo, habitual y que constituye parte del ingreso personal, como lo es el 20% pagado al actor por ejercer funciones de coordinación, debe considerarse salario para todos los efectos laborales y sólo puede ser excluido válidamente como factor salarial -para la liquidación de ciertos derechos laborales- por una norma legal que expresamente así lo establezca.

El hecho de que la Resolución 015 del 10 de noviembre de 1997 en su artículo 12 haya establecido que con la creación del 20% como ejercicio de la coordinación de grupos no se crearían nuevas obligaciones presupuestales, no significa que dicha retribución no pueda ser parte del salario, pues legalmente no lo estableció.

Para la Sala resulta confusa la salvedad que trae tal disposición, por cuanto todo emolumento³ que se cree, debe necesariamente repercutir en el presupuesto. Ahora, si con ello lo que pretendió fue excluir el 20% de gastos de coordinación como parte del salario para efectos prestacionales, debió por lo menos dejarlo consignado expresamente tal y como se hizo en las Resoluciones 014 y 015 del 16 de septiembre del 2002, que a pesar de haber sido las referenciadas por el a quo para denegar las pretensiones de la demanda, no son aplicables al actor por cuanto estas empezaron a regir cuando ya se había retirado (marzo de 2001).

Así las cosas, de conformidad con las consideraciones que anteceden, la Sala revocará parcialmente la sentencia apelada, sólo en cuanto denegó la nulidad de la resolución No. 063884 del 16 de agosto de 2001, para en su lugar ordenar su declaratoria, y el consecuente restablecimiento del derecho consistente en la reliquidación de las prestaciones sociales a que legalmente tuvo derecho el actor mientras permaneció en la institución, como aquellas que se produjeron por razón de su retiro del servicio, incluyendo para el efecto el 20% que devengó como reconocimiento por coordinación, a partir del 21 de mayo de 1999, fecha en la cual comenzó a devengar dicho emolumento.

³ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa remuneración adicional que corresponde a un cargo o un empleo.

Como consecuencia se ordenará al Instituto demandado que re liquide las prestaciones sociales a que legalmente tuvo derecho mientras permaneció en la Institución, incluyendo para el efecto el 20% que devengó como reconocimiento por coordinación, a partir del 21 de mayo de 1999, fecha en la cual comenzó a devengar dicho emolumento. De igual forma se ordenará relíquidar las prestaciones sociales a que haya lugar por razones del retiro del servicio. Se confirmará el fallo apelado en lo demás.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

REVOCASE PARCIALMENTE la sentencia del 10 de junio de 2004, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda de la Subsección "D", dentro del proceso promovido por GERMAN GUSTAVO SAENZ CASTRO, contra el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU-, sólo en cuanto denegó la nulidad del oficio 063884 del 16 de agosto de 2001. En su lugar se dispone:

1º. DECLARASE la nulidad del oficio 063884 del 16 de agosto de 2001, suscrito por la Directora Técnica de Apoyo Corporativo del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, sólo en cuanto se le denegó al señor Germán Gustavo Saenz Castro la inclusión del 20% como gastos de coordinación para efectos de relíquidar sus prestaciones sociales.

2º. A título de restablecimiento del derecho, se ordena al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, relíquidar al señor GERMAN GUSTAVO SAENZ CASTRO, las prestaciones sociales a que legalmente tuvo derecho mientras permaneció en la institución, como aquellas que se produjeron por razón del retiro del servicio, incluyendo para el efecto el 20% que devengó como reconocimiento por coordinación, a partir del 21 de mayo de 1999, fecha en la cual comenzó a devengar dicho emolumento.

3º. La suma resultante de la condena en favor del señor SAENZ CASTRO, se actualizará, aplicando para ello la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Según la cual el valor presente de la condena (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) que es la suma adeudada por la administración, por concepto de prestaciones sociales incluido el 20% de prima por coordinación, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la ejecutoria de esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

La entidad demandada tendrá, al tenor del artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, el término de 30 días contados a partir de la comunicación del precitado fallo y una vez se surtan las actuaciones de que trata el artículo 173 del C.C.A., para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia. Durante este término de 30 días, la entidad deberá reconocer intereses comerciales sobre las cantidades líquidas resultantes de la condena.

CONFÍRMASE EN LO DEMÁS.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen. **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO