

267

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 26 SEP 2017

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: PEDRO GERMÁN BERNAL GUZMÁN  
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ  
RADICACIÓN: 1500131330012006-00763-01

=====

Procede la Sala a resolver lo que en derecho corresponda respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, el cuatro (4) de septiembre de dos mil quince (2015), que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1.- LA DEMANDA. (Fls. 2-7 C. 1era. Instancia)

1.1. Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., el señor Pedro Germán Bernal Guzmán demandó la nulidad del acto administrativo proferido por la Contraloría General de Boyacá y contenido en los oficio No. D.C.G. 328 de 14 de octubre de 2005, por medio del cual le fue negado el reconocimiento, liquidación y pago de los salarios atendiendo las escalas de remuneración fijadas por el Gobierno Nacional para los empleados públicos territoriales y/o las fijadas para los empleos de la misma naturaleza del orden nacional en la misma entidad.

Solicitó que a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada al reconocimiento, liquidación y pago de los salarios

y prestaciones sociales de conformidad con los decretos de fijación de la escala de remuneración de los empleados públicos territoriales, fijados por los Decretos No. 941 de 2005, 4177 de 2004, 3573, 693 de 2002, 2714 de 2001, 1492 de 2001, 2753 de 2000, y los que en lo sucesivo dicte el Gobierno Nacional para la Contraloría General de la República.

En el mismo sentido, que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar todas las diferencias salariales por concepto de sueldos, primas, bonificaciones, subsidios, cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha en que el Gobierno expidió los Decretos en cita.

Finalmente, invoca que se disponga el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del C.C.A., y se condene a la demandada al pago de costas y agencias en derecho.

**1.2.** Dentro del libelo demandatorio se exponen como sustento de las pretensiones los siguiente **HECHOS RELEVANTES:**

El actor presta sus servicios como funcionario de la Contraloría General de Boyacá, encontrándose escalafonado en carrera administrativa, en el cargo de Nivel Profesional Código No. 340-13 que en virtud del Decreto 785 de 2005, corresponde al Código 219.

Manifiesta que el salario pagado al demandante por la entidad accionada se encuentra por debajo de la escala salarial establecida por el Gobierno Nacional, para el nivel Profesional, transgrediendo lo dispuesto por el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, y sin que exista equivalencia con los salarios de cargos similares, en el nivel nacional.

Concluye indicando que al actor se le cancela el salario que corresponde a un cargo de técnico en el nivel nacional, sin tener en cuenta el nivel profesional que desempeña el demandante en la entidad.

**1.3** Como **NORMAS VIOLADAS** el demandante invocó y sustentó el **CONCEPTO DE VIOLACIÓN** así:

- Constitución Política de 1991: Artículos 1, 2, 3, 4, 6, 13, 25, 53, 150 numeral 19 literales e) y f).
- Ley 4 de 1992: Artículo 12.
- Decreto 785 de 2005.
- Decreto 1919 de 2002.
- Ley 443 de 1998.
- Ley 909 de 2005.

- Decreto 1569 de 1998
- Decreto 941 de 2005.
- Decreto 4177 de 2004.
- Decretos 3573 y 693 de 2002.
- Decreto 2714 de 2001.
- Decreto 1492 de 2001.
- Decreto 2753 de 2000.
- Decreto 920 de 2005.
- Decreto 4155 de 2004.
- Decreto 3542 de 2003.
- Decreto 691 de 2001.
- Decreto 2732 de 2000.

Propuso como **cargo** de nulidad, el siguiente: **Violación directa a la Constitución y a la Ley 4 de 1992.**

Adujo que la Ley 4ª de 1992 determina que el Gobierno Nacional sería el encargado de señalar 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 los Concejos municipales, al momento de fijar las escalas salariales, debe supeditarse a las condiciones de la regulación nacional.

Agregó que los límites máximos de la asignación básica mensual de los empleos públicos de nivel territorial se encuentran en los Decretos 941 de 2005, 4177 de 2004, 3573 de 2003, 693 de 2002, 2714 de 2001, 2753 de 2000, proferidos por el Presidente de la República, en consecuencia, al ocupar un cargo de nivel profesional en la Contraloría General de Boyacá, su equivalente en el orden nacional es el de profesional de la Contraloría General de la República.

Alegó que si bien es cierto, las Asambleas departamentales como los Concejos municipales están facultados para establecer las escalas salariales de las distintas categorías de los empleos, esta competencia también debe ser ejercida respetando el artículo 150 de la Constitución Política, la Ley 4 de 1992 así como los decretos que para tal fin sean fijados por el Gobierno Nacional.

Por último, afirmó que el acto administrativo controvertido desconoce el mandato consagrado en los literales e) y f) del artículo 19 del artículo 150 constitucional y la Ley 4 de 1992, en el sentido que desconoce que equivalentemente al cargo desempeñado por el demandante, le corresponde una asignación mensual y factores salariales establecidos por el Gobierno Nacional, para cargos

existentes en la Contraloría General de la República en el nivel central.

**I.2.- DECISIÓN EN PRIMERA INSTANCIA.** (Fls. 226-236 C.2ª Instancia)

El Juzgado Noveno Administrativo de Tunja negó las pretensiones de la demanda, argumentando que a efectos de fijarse la escala salarial de los empleados públicos, en el ordenamiento jurídico patrio existe una competencia compartida, correspondiendo al Congreso de la República, a través de la ley marco, establecer los principios y parámetros que debe seguir el Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial, y a su turno, al Gobierno Nacional le compete establecer los topes máximos salariales de los servidores públicos a los que deben sujetarse la Asambleas Departamentales al momento de implantar la escala de remuneración de los cargos de sus dependencias.

Indicó que en lo relacionado con la Contraloría General de Boyacá, la Ley 330 de 1996 determinó las competencias 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, escalas que deben sujetarse a los topes máximos fijados por el Gobierno Nacional, sin que ello signifique que las Asambleas estén obligadas a establecer como remuneración para cada una de las categorías de empleos de la entidad, el límite máximo fijado, sino que debe tener en cuenta que no exceda tales márgenes.

**I.3.- EL RECURSO DE APELACIÓN.** (fls. 237-243 C.2ª Instancia)

La apoderada de la parte demandante, estando dentro del término legal interpuso y sustentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia exponiendo los argumentos que se sintetizan a continuación:

Alega que la decisión es violatoria del artículo 209 Superior, que consagra los principios de la función administrativa, más aún cuando en material laboral y administrativa se deben respetar y efectuar la aplicación de normas vigentes al momento de la vinculación. Considera que en el sub examine es deber de la entidad demandada adoptar decisiones ajustadas a derecho, aplicando aquellas disposiciones normativas que regulan la protección de los derechos laborales, como lo constituye la nivelación salarial y prestacional que está reclamando, en igualdad de condiciones al cargo que ostenta y sobre el cual se encuentra fijada una escala salarial a nivel nacional.

Adiciona que la decisión adoptada por el A quo pasa por alto el régimen laboral público conculcando principios constitucionales y derechos adquiridos con arreglo a las leyes laborales, poniendo al actor en situación de desventaja con respecto al nivel profesional que ostentan otros trabajadores de la Contraloría General a nivel nacional, aunado al hecho que en el fallo impugnado se omite hacer un análisis interpretativo de las normas invocadas en la demanda, y que sustentan la protección de los derechos laborales que le asisten al interesado, en especial el principio de favorabilidad.

#### **I.4.-ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.**

Durante el traslado para alegar de conclusión en segunda instancia, concedido mediante providencia de 28 de octubre de 2015 (fl. 251C. 2ª Instancia), la *parte demandante* alegó su respectivo escrito de alegaciones en tiempo (Fls. 253-254C. 2ª Instancia), en el que reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación, solicitando la revocatoria de la sentencia, pues ésta no se encuentra acorde con lo dispuesto con el ordenamiento jurídico al discriminarse al actor como trabajador que presta sus servicios en el territorio nacional, pero a nivel territorial, al devengar sumas inferiores a las escalas determinadas por el Gobierno Central para funcionarios que ocupan un cargo igual o similar en el nivel central.

En oportunidad, la *entidad demandada*, Contraloría General de Boyacá (fls. 256-261 C.2ª Instancia), alegó de conclusión insistiendo en las consideraciones referidas en la contestación de la demanda, manifestando que está debidamente demostrado que mediante la Ordenanza No. 038 de 2007, se determinó la planta de personal y se modificaron las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo en dicha entidad, y que la Ordenanza No. 039 de 2007 modificó y determinó la nueva estructura organizacional y las funciones de sus dependencias, además, que según el artículo 300 Superior, las Asambleas Departamentales están facultadas para establecer la estructura y escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* lo que se debate en segunda instancia y la formulación del problema jurídico, *ii.* la relación

de los hechos probados, y, finalmente, *iii*. el estudio y la solución del caso en concreto.

## **II.1.- LO DEBATIDO EN SEGUNDA INSTANCIA Y PROBLEMA JURÍDICO.**

En síntesis, el A quo negó las pretensiones de la demanda, por considerar que para efectos de fijar la escala salarial de los servidores públicos, existe una competencia compartida correspondiendo al Congreso establecer los principios y parámetros que debe atender el Gobierno Nacional para determinar los topes máximos salariales a los que deben sujetarse las Asambleas Departamentales al momento de implantar la remuneración de los cargos adscritos a sus dependencias; y en el caso específico de la Contraloría General de Boyacá, indicó que la Ley 330 de 1996, determinó la competencia de las Asambleas para fijar las escalas de remuneración de las mismas a iniciativa del Contralor, estando sujeta la escala salarial de sus empleados a los topes máximos fijados por el Gobierno Nacional.

La parte actora refutó el fallo de primera instancia, insistiendo en que el actor tiene derecho a devengar su salario en las mismas condiciones laborales que sus pares que se encuentran en el nivel nacional, en acatamiento a lo dispuesto por la Ley 4 de 1992.

De acuerdo con lo anterior, le corresponde a la Sala establecer si en contraposición a como lo dispuso el A quo, y en atención a la normatividad que rige la materia, es procedente acceder a la solicitud de nivelación salarial a favor del actor, y en consecuencia, disponer la declaratoria de nulidad del acto acusado, y ordenar el pago de la diferencia de sueldo y demás emolumentos salariales a su favor, con relación a lo devengado por un empleado del nivel profesional en la Contraloría General de la República.

## **II.2.- LOS HECHOS PROBADOS.**

En el expediente se encuentran probadas las siguientes afirmaciones sobre los hechos:

**2.1** El actor elevó derecho de petición a la Contraloría General de Boyacá solicitando el reconocimiento, reliquidación y pago i) del salario conforme a la escala salarial fijada por el Gobierno Nacional para los empleados territoriales de las Contralorías Departamentales en el nivel profesional en el que se encuentra escalafonado; ii) de las

diferencias salariales por el no pago de la escala salarial según el grado de equivalencia del nivel nacional; iii) las prestaciones sociales conforme a la escala de remuneración asignada a su cargo del nivel profesional; iv) las diferencias prestacionales a que tiene derecho por el no pago de las mismas, conforme a la escala prestacional fijada por el Gobierno Nacional conforme a su escala de remuneración, y v) que sobre los anteriores reconocimientos, se cancelen los intereses moratorios y sobre los mismos se haga la respectiva indexación. (fls. 8-12 C-1ª instancia)

**2.2** El Contralor General de Boyacá, mediante Oficio No. D.C.G. 328 de 14 de octubre de 2005, dio respuesta negativa a la petición de nivelación de escala salarial al demandante. (fls. 13-15y 3-35 C-1ª instancia)

**2.3** Con oficio No. D.A. -074 de 15 de abril de 2010, el Director Administrativo de la Contraloría General de la República allegó constancia por medio de la cual certifica que el actor, para la vigencia 2009, se encuentra devengando la suma de \$1.679.000,00 como asignación básica, \$1.679.000,00 por concepto de prima de servicios una vez en el año, y \$587.650,00 como bonificación de servicios prestados en esa calenda.

Así mismo, hizo constar que la escala salarial para los empleados de la Contraloría General de Boyacá fijada por la Asamblea de Boyacá mediante Ordenanza, y que para el caso del Profesional Universitario, se consignaron los siguientes datos:

No.	Denominación del Empleo	Código	Grado	No. Cargos	Salario 2009 con centena sgnte
	NIVEL PROFESIONAL				
10	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	11	35	1.679.000

(fls. 76-78 C. 1ª instancia)

### **II.3.- ESTUDIO Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.**

La Sala confirmará la sentencia apelada, en atención a que se encuentra establecido que el actor, en su calidad de empleado territorial de la Contraloría General de Boyacá, donde se desempeña como Profesional Universitario, carece del derecho a obtener la reliquidación y pago de sus salarios con base en la escala de remuneración fijada por el Gobierno Nacional para los empleados públicos territoriales o la establecida para los empleos de la misma naturaleza del orden nacional para los empleados con la misma denominación, en vista a que no pueden ser desconocidos los límites

fijados en las respectivas Ordenanzas expedidas por la Asamblea de Boyacá en ejercicio de su función constitucional.

Para el efecto, la Sala se encargará de desarrollar como tópicos para resolver el problema jurídico planteado, **i)** De la competencia para establecer el Régimen Salarial de los Empleados Públicos y **ii)** Del caso concreto.

### **3.1 De la competencia para establecer el Régimen Salarial de los Empleados Públicos.**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 150, numeral 19), prescribe:

*"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.*

*[...]" (Negrilla y subraya del Tribunal)*

De conformidad con la disposición Superior, está claro que es competencia del 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.

En consecuencia, no cabe duda que existe una competencia compartida entre el Legislador y el Gobierno Nacional para tales efectos, siendo el primero el encargado de determinar unos parámetros generales conforme a los cuales este ha de fijar todos los elementos propios del régimen salarial y prestacional.

De otro lado, la Ley 4ª de 1992 señaló los principios a los que debe someterse el Gobierno al fijar el régimen salarial y prestacional de los

empleados públicos, incluyendo no sólo a los servidores del orden nacional sino a los territoriales, indicando en su artículo 12:

*"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.* (Resaltado por la Sala)

Así las cosas, no cabe duda 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 dicho mandato legal.

A su vez, la H. Corte Constitucional, en sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, declaró la exequibilidad condicionada de la disposición transcrita, a que la facultad asignada al Gobierno Nacional se circunscribe a la fijación de los límites salariales de los Empleados Públicos Territoriales, exponiendo:

*"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.*

*Las premisas sentadas, llevan a la Corte a concluir que la norma examinada, por lo que respecta a los empleados públicos territoriales, es exequible. (...)"*

Por su parte, el numeral 7° del artículo 300 Superior 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." - Subraya y negrilla fuera del texto original-*

Con base en lo anterior, 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, para determinar las escalas de remuneración dentro de los toques que fije el Ejecutivo.

En lo relativo a las Contralorías Departamentales, el artículo 3° 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, así:

*"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." (Resalta el Tribunal)*

Con base en el estudio de las disposiciones legales relacionadas, el Máximo Órgano Colegiado en materia de lo Contencioso Administrativo, estimó la improcedencia de la nivelación salarial deprecada por un Profesional Universitario adscrito a la Contraloría General de Boyacá, en la forma como la parte actora lo está peticionando en el *sub judice*, manifestando:

*"En ese orden de ideas, es evidente que en el sub-examine 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, por cuanto no es posible sostener que se debe aplicar las mismas escalas salariales que hayan establecido en el orden Nacional o en especial en la Contraloría General de la República.*

*En esas condiciones las súplicas de la demanda no tienen vocación de prosperidad, por lo que la decisión del A-quo amerita ser confirmada.<sup>1</sup>"*

### **3.2 Caso concreto**

Descendiendo al caso concreto, se observa que la controversia tiene su génesis en la solicitud elevada por el actor, concerniente a la nivelación salarial que considera le asiste como empleado de carrera del nivel Profesional de la Contraloría General de Boyacá con respecto a las escalas de remuneración de los empleados públicos territoriales, y teniendo en cuenta el equivalente fijado por el Gobierno Nacional para la Contraloría General de la República, por considerar que la entidad accionada le cancela una asignación salarial por debajo de la escala salarial fijada en la Ley 4ª de 1992, el cual no guarda equivalencia con los cargos del mismo nivel y grado que se encuentran en el orden Nacional.

El A quo resolvió denegar las pretensiones de la demanda incoada, argumentando que al existir en el ordenamiento jurídico una competencia compartida a efectos de fijar la escala salarial de los empleados públicos, entre el Congreso de la República, el Gobierno Nacional y en el caso de los Departamentos, las Asambleas de dicho orden, para efectos de implantar la escala de remuneración de los cargos de sus dependencias, se encuentra el último de los órganos mencionados facultado por la Ley 330 de 1996, para dicho efecto a iniciativa del Contralor, escalas que deben sujetarse a los topes máximos fijados por el Gobierno mediante los decretos que solicitó el

---

<sup>1</sup> Sección Segunda- Subsección "B". Sentencia de 3 de mayo de 2012. Radicación número: 15001-23-31-000-2008-00182-01(2162-11). M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

interesado le fueran aplicados, concluyendo que tampoco le asiste derecho a obtener una nivelación salarial cuando su remuneración se estableció con fundamento en la Constitución y la Ley.

En atención a las disposiciones contenidas en el artículo 150 de la Constitución Política de 1991<sup>2</sup>, y la Ley 4 de 1992 que en su artículo 12 fijó el marco general de salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos<sup>3</sup>, el H. Consejo de Estado, dispuso en un caso análogo:

*"Ha reiterado la Sala en numerosas oportunidades, que de acuerdo con la Constitución de 1991 se estableció en el numeral 19, literal e) del artículo 150, la competencia del Congreso de la República para dictar las normas generales y señalar 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 y de la Fuerza Pública.*

*En consecuencia, existe una competencia compartida en esa materia entre el legislativo y el ejecutivo, pues corresponde al Congreso señalar unos parámetros generales de acuerdo con los cuales el Gobierno debe fijar los elementos propios del régimen salarial y prestacional.*

*Como se sabe, el artículo 12 de la ley 4 de 1992 estableció que 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 dicha ley; asimismo que las corporaciones públicas territoriales no podrán arrogarse tal facultad y que el Gobierno señalará el límite máximo salarial de aquellos servidores, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.<sup>4</sup>"*

---

<sup>2</sup> "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 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 las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas. (...)"

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> Sección Segunda. Radicación número: 50001-23-31-000-1997-6413-01(2026-00), Consejero Ponente NICOLÁS PÁJARO PEÑARANDA.

De la misma manera, la Alta Corporación de manera posterior, señaló:

*"En vigencia de la Constitución de 1886 la fijación del régimen prestacional de los empleados oficiales era potestad exclusiva del Congreso y del Presidente de la República, en tanto que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podían disponer sobre la remuneración de los empleados de su respectiva jurisdicción.*

(...)

*En cambio bajo el régimen de la Constitución de 1991 los regímenes salarial y prestacional de los empleados públicos son de competencia exclusiva del nivel nacional, en el ejercicio de una competencia concurrente entre el Congreso y el Gobierno Nacional, prevista por el artículo 150, numeral 19, literal e)"<sup>5</sup>.*

Bajo las anteriores argumentaciones, para la Sala está claramente definido que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y específicamente la relación de competencias para su expedición, se encuentran taxativamente delimitados por la Constitución Política con base en la técnica de las leyes cuadro o marco; específicamente, en el artículo 150 numeral 19) Superior se establece que las funciones dadas al Gobierno Nacional en materia de prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas; así las cosas, se establece que corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general.

De otro lado, relativo a la asignación salarial, el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 estableció que el Gobierno será el encargado de fijar el límite máximo salarial de los servidores territoriales guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional, no obstante, la competencia del Congreso y del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o viciar las facultades específicas conferidas a las autoridades locales por la Carta Política, porque como ya fue expuesto en el acápite anterior, conforme al pronunciamiento emitido por la H. Corte Constitucional en sentencia C-315 de 1995, 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, pues ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las

---

<sup>5</sup> Consejo de estado, Providencia del seis (6) de abril de dos mil seis (2006), Radicación 25000-23-25-000-2002-01940-01(4941-04), Consejero Ponente JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE.

autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados.

Así mismo, del contenido del pronunciamiento *ibídem* el Órgano Vértice de la jurisdicción Constitucional que 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, y razonar 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).

Corolario con lo anterior, no puede perderse de vista que las competencias de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales encuentran sus parámetros en la Ley 4ª de 1992, así como en el resto de normas que el Gobierno Nacional dicte en desarrollo de la referida Ley, como de la misma manera fue expuesto por la H. Corte Constitucional, así:

*"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 al Alcalde..."<sup>6</sup>.*

En suma, en materia salarial de los servidores públicos, las competencias que le asisten de manera primaria al Congreso de la República y al Gobierno de manera concurrente, y secundariamente, se encuentran complementadas en el orden territorial, según la Constitución con las funciones atribuidas a las autoridades seccionales y locales, es decir, a las Asambleas Departamentales y al Gobernador,

---

<sup>6</sup> Sentencia C-054 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz.

al igual que a los Concejos Municipales y al Alcalde, siempre dentro de los límites señalados por el Gobierno Nacional.

Aclara la Sala, que tanto a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, les compete establecer las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, como lo establece el numeral 7º del artículo 300 Superior, pero fue a través de la Ley 330 de 1996, que fue reglamentado el artículo 308 Constitucional, relacionado con los gastos de funcionamiento de las Asambleas y de las Contralorías Departamentales, que en su artículo 3º, preceptuó que es competencia de las Asambleas Departamentales, en relación con las respectivas Contralorías de ese mismo orden, 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.

En conclusión, es la Ley, que en concordancia con la Constitución, de manera concreta determinan a la Asamblea Departamental la facultad de fijar las escalas de remuneración de su respectiva Contraloría y a iniciativa del Contralor, teniendo en cuenta los límites máximos establecidos por el Gobierno, razón suficiente para determinar que no le asiste razón al impugnante en calidad de Profesional Universitario de la Contraloría General de Boyacá, a que sea reliquidado y cancelado a su favor el salario y demás prestaciones en atención a la escala de remuneración fijada por el Gobierno Nacional para los empleados públicos territoriales o la establecida para los empleos de la misma naturaleza del orden nacional, debido a que no se pueden desconocer los límites establecidos en las respectivas Ordenanzas, cuando no queda duda que la prestación de los servicios se está ejecutando en jurisdicción del departamento de Boyacá, al servicio de la Contraloría departamental, sin que exista circunstancia alguna que justifique que el régimen salarial y prestacional a aplicar sea otro diverso al que en la actualidad ostenta.

Al respecto, es oportuno traer a colación la sentencia de 9 de febrero de 2017, a través de la cual la Sección Segunda del Órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo continúa adoptando dicha postura que ya había sido acogida en años anteriores en pronunciamientos que fueron referenciados en esta providencia, manifestando la Alta Corporación:

*"En este orden de ideas, a partir de los argumentos expuestos, las pretensiones de la demandante no están llamadas a prosperar, en tanto que el ordenamiento jurídico no exige que las autoridades territoriales tengan que fijar los emolumentos de sus servidores en un monto exacto al establecido para los*

*empleados del orden nacional. Como lo ha reiterado la Sala, la atribución constitucional y legal de la que desde tiempo atrás gozan los entes descentralizados, radica en la posibilidad de que éstos puedan fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero siempre dentro del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional.*

*Sin más consideraciones y de acuerdo con lo expuesto en precedencia, encuentra la Sala que le asistió razón al a quo cuando denegó las pretensiones de la demanda, razón por la cual habrá de confirmarse el fallo apelado.<sup>7</sup>"*

De otro lado, con respecto al argumento del actor concerniente a la transgresión a su derecho a la igualdad y vulneración de principios laborales como el de *favorabilidad*, al no dársele el mismo tratamiento salarial de los Profesionales Universitarios que se desempeñan en el nivel central de la Contraloría General de la República, se señala que no existe medio probatorio alguno del cual se pueda establecer dicha situación, si se tiene en cuenta que en tesis de la H. Corte Constitucional deben ser atendidos unos parámetros específicos, así:

"(...)

*Respecto del tema específico de la igualdad en materia salarial, ya la Corte se pronunció para determinar los eventos en los cuales ella debe ser igual entre dos trabajadores. Esto ocurre cuando se reúnen los siguientes presupuestos fácticos: **i) ejecutan la misma labor, ii) tienen la misma categoría, iii) cuentan con la misma preparación, iv) coinciden en el horario y, finalmente, cuando (v) las responsabilidades son iguales**<sup>8</sup>..." (Negrilla y subraya fuera de texto)*

Se insiste que, una vez analizado el caudal probatorio, es dable ultimar que se echan de menos circunstancias tales como las funciones desarrolladas por el señor Bernal Guzmán, su nivel académico, las responsabilidades por él asumidas en el ejercicio de sus funciones, así como documental alguno que permita determinar la vulneración del principio de igualdad salarial con relación a un funcionario que ocupara un cargo del mismo nivel y grado del orden Nacional de la Contraloría General de la República, del cual se pudiera predicar diamantidamente que existe en su contra discriminación salarial y una disminución notable en sus condicionales laborales y prestacionales, razón que con todas las anteriores conllevan a esta

<sup>7</sup> Sentencia de 9 de febrero de 2017. Referencia: 150012331000200800160 01. Número Interno:2267-2015. Demandado: Departamento de Boyacá-Contraloría de Boyacá.

<sup>8</sup> Sentencia SU-519 de 1997.

Corporación a confirmar en todas sus partes la sentencia de primera instancia.

### **Otras decisiones**

A folio 256, obra poder especial conferido a la Abogada María Resurrección Pabón Acevedo por parte del señor Víctor Manuel Aguilar Ávila, quien manifiesta actuar en calidad de Contralor General de Boyacá, sin embargo, no se efectuará reconocimiento de personería en vista que no se aportaron ni obran en el expediente los documentos necesarios para establecer la calidad en la actúa el señor Aguilar Ávila.

Igualmente, a folios 264 y 265 del cuaderno principal, se allegó solicitud de reconocimiento de personería como apoderada de la parte actora por parte de la Abogada Milena Isabel Quintero Corredor, quien allegó poder especial suscrito por la doctora Ángela Patricia Rodríguez Villarreal, como representante legal de la Asociación Jurídica Especializada S.A.S.

No obstante lo anterior, la Sala se abstendrá de reconocer personería para actuar a la Togada Milena Isabel Quintero Corredor, en vista que revisado el expediente no se allegó documento alguno del cual se pueda inferir relación jurídico procesal alguna entre el demandante y la Asociación Jurídica Especializada S.A.S., si se tiene en cuenta que el poder especial suscrito por el señor Pedro Germán Bernal Guzmán, se otorgó inicialmente al Abogado Pedro Abraham Roa Sarmiento, como se observa folios 1 y 26 del cuaderno de primera instancia, quien a su vez, sustituyó a la profesional Yenny Paola Hernández Barón.

### **De las costas y agencias en derecho**

Atendiendo el criterio que imperaba para la época de los hechos, partiendo de lo establecido por el artículo 171 del C.C.A., se tiene que solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes actuara temerariamente y debido a que ninguna actuó de esta manera, no habrá lugar a imponerlas.

## **III. DECISIÓN**

Por lo expuesto, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, el cuatro (4) de septiembre de dos mil quince (2015), de conformidad con las consideraciones de la presente providencia.

**SEGUNDO.-** Sin condena en costas en esta instancia.

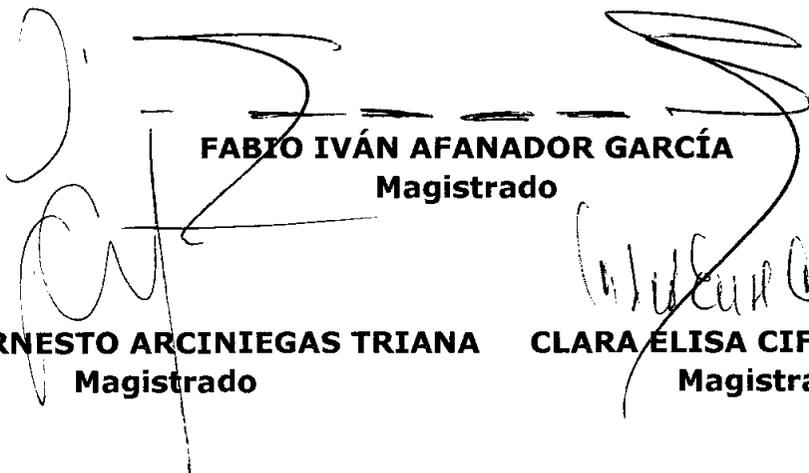
**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

**CUARTO.-** Abstenerse de reconocer personería para actuar a la Abogada María Resurrección Pabón Acevedo, como apoderada judicial de la Contraloría General de Boyacá, de acuerdo con lo motivado.

**QUINTO.-** Abstenerse de reconocer personería para actuar a la Profesional de Derecho Milena Isabel Quintero Corredor, como apoderada judicial del demandante, de conformidad con lo considerado en la parte motiva.

El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en la Sala de Decisión No. 1 según consta en acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

  
**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada

Njme

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA**  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
Nº 157 de hoy, 27 SEP 2017  
EL SECRETARIO