



## Sentencia 2013-04359 de 2020 Consejo de Estado

NIVELACIÓN SALARIAL DEL CARGO DE VEEDOR DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO CON EL DE VEEDOR DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - Improcedencia / AUSENCIA DE TRATO DESIGUAL O DISCRIMINATORIO

No es dable realizar un juicio de igualdad entre desiguales, puesto que si bien es cierto de conformidad con el Artículo 35 del Decreto Ley 24 de 1992 los miembros de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo gozan del mismo régimen salarial y prestacional, no se puede desconocer que se está ante dos entidades totalmente autónomas, que aunque hacen parte del Ministerio Público, las funciones que desempeñan, en el caso en particular, son diferentes. Además, se debe tener en cuenta que la Ley 4ª de 1992 estableció criterios objetivos para la fijación del Régimen Salarial y Prestacional particular de los Servidores Públicos del Orden Nacional (art. 2) según la competitividad, funciones, responsabilidades y calidades exigidas según los niveles de los cargos. Por lo tanto, existe justificación legal para la previsión de los tipos de Veedores de tanto de la Procuraduría General de la Nación como de la Defensoría del Pueblo, ya que se puede variar la remuneración según sus responsabilidades y desempeño sin que encuentre la Sala una igualdad material por el solo hecho de que los requisitos y denominación del cargo sea el mismo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 122 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 125 / LEY 24 DE 1992 - ARTÍCULO 35 / LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 2 / LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 3 / LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 19 / DECRETO 1041 DE 2011 - ARTÍCULO 3 / DECRETO 1041 DE 2011 - ARTÍCULO 5 / DECRETO 841 DE 2012 - ARTÍCULO 3 / DECRETO 1016 DE 2013 - ARTÍCULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04359-01(3832-16)

Actor: JUAN CARLOS VILLAMIL NAVARRO

Demandado: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Trámite: Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho / Segunda Instancia.

Asunto: Establecer si hay derecho a la diferencia salarial que existe entre el Veedor de la Defensoría del Pueblo y el de la Procuraduría General de la Nación.

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección de 18 de agosto de 2018<sup>1</sup>, después de surtidas a cabalidad las demás etapas procesales y de establecer que no obra en el proceso irregularidades o nulidades procesales que deban ser saneadas, para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 14 de mayo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B<sup>2</sup>, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Juan Carlos Villamil Navarro contra la Nación - Defensoría del Pueblo.

### I. ANTECEDENTES<sup>3</sup>

#### 1.1 La demanda y sus fundamentos.

Juan Carlos Villamil Navarro, por intermedio de apoderado judicial<sup>4</sup>, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho -Ley 1437 de 2011- presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del Oficio 2013-21000-2988 de 18 de marzo de 2013, por medio del cual el Secretario General de la Defensoría del Pueblo le negó las diferencias salariales causadas entre el Veedor de la Defensoría del Pueblo «cargo que desempeñaba» y el Veedor de la Procuraduría General de la Nación.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) reconocer y pagar todas las diferencias salariales y prestacionales adeudadas durante su desempeño como Veedor de la Defensoría del Pueblo aplicando el régimen salarial y prestacional que corresponde al Veedor de la Procuraduría General de la Nación; ii) el reconocimiento de la indemnización moratoria por el no desembolso completo y no haberse pagado dicha bonificación; y, iii) dar aplicación a los términos de los Artículos 192 a 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para una mejor comprensión del caso, la Sala se permite realizar un resumen de la situación fáctica, así:

El señor Juan Carlos Villamil Navarro se desempeñó como Veedor de la Defensoría del Pueblo desde el 3 de septiembre de 2003 y el 2 de diciembre de 2012, esto es, 8 años y 5 meses; durante todo este tiempo que prestó sus servicios devengó, por mandato de los decretos que regularon el tema salarial y prestacional, una suma inferior a la percibida por los mismo conceptos el Veedor de la Procuraduría General de la Nación.

En tal sentido, los salarios y prestaciones han venido siendo liquidadas de acuerdo con el Decreto 1016 de 2013<sup>5</sup> y no de acuerdo con el régimen que por expreso mandato legal le corresponde, esto es, el destinado para los Veedores de la Procuraduría General de la Nación.

El 5 de marzo de 2013 el demandante solicitó al Defensor del Pueblo el reconocimiento y pago de la citada diferencia, sin embargo el 18 de marzo de 2013 le fue negada su petición por cuanto de conformidad con el Artículo 9º de la Ley 24 de 1992, no está contemplada la atribución de modificar la escala salarial de los servidores públicos del organismo.

#### 1.2 Normas violadas y concepto de violación.

Como disposiciones violadas citó las siguientes:

Constitución Política, Artículos 6, 13, 53, 90, 118, 121, 122, 150, 189 y 215; Leyes 4ª de 1992, Artículos 1 y 2; y 24 de 1992, Artículo 23.

Como concepto de violación de las normas invocadas, manifestó que el acto demandado está afectado por las razones que se pasan a exponer:

El acto acusado se expidió infringiendo el derecho a la igualdad porque el Presidente de la República muy a pesar de los servidores de la Defensoría del Pueblo, quienes se encuentran en el mismo niveles y categorías de los de la Procuraduría General de la Nación, se les fija un salario inferior.

#### 1.3 Contestación de la demanda.

La Defensoría del Pueblo, a través de su apoderada, solicitó negar las súplicas con fundamento en los siguientes argumentos<sup>6</sup>:

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren en los numerales 11 y 14 del Artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, ejerció la potestad reglamentaria mediante la expedición del Decreto 1016 de 2013<sup>7</sup>, motivo por el que el Defensor del Pueblo tiene la obligación de acatar las disposiciones legales impuestas y el deber de ponerlas en ejecución.

Si bien es cierto la Ley 24 de 1992 «*por la cual se establece la organización y funcionamiento de la defensoría del Pueblo*», establece en su Artículo 35 que sus funcionarios y empleados tendrán el mismo régimen salarial y prestacionales de la Procuraduría General de la Nación, también lo es que el acto que materializa el régimen salarial y prestacional de los órganos del Ministerio Público es un decreto de presidencia, por lo tanto este es el acto administrativo de controversia.

En otras palabras el demandante pretende, so pretexto de la respuesta de la entidad a un derecho de petición, revivir términos procesales que se encuentran caducados, puesto que de fondo aspira el demandante es cuestionar la legalidad del Decreto 1016 de 2013 y los decretos que con anterioridad a este señalaron el régimen salarial de la Defensoría del Pueblo, los cuales se debieron haber demandado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término procesal pertinente.

#### 1.4 La sentencia apelada<sup>8</sup>.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 14 de mayo de 2015 negó las pretensiones de la demanda. Lo anterior, por las razones que a continuación se pasan a exponer:

Si bien es cierto el legislador previó que los servidores de la Defensoría del Pueblo tendrían el régimen salarial y prestacional de la Procuraduría General de la Nación, también lo es que el Presidente de la República en ejercicio de la facultad de establecer las escalas de remuneración anual de los empleados del Ministerio Público, previó el ingreso mensual inferior para el Veedor de la Defensoría del Pueblo frente al de la Procuraduría General de la Nación.

No es posible realizar un juicio de igualdad en el presente caso, puesto que se está ante dos organismos totalmente autónomos, que aunque hacen parte del Ministerio Público, la Procuraduría es funcionalmente superior a la Defensoría del Pueblo, pues de acuerdo con el Artículo 275 de la Constitución Política el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público, de ahí que se justifique un trato desigual en la remuneración de los veedores de una y otra agencia.

Es viable concluir que carece de razón jurídica la reclamación del demandante pues no hay lugar a aplicar la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 1016 de 2013 como quiera que el Veedor de la Defensoría del Pueblo no se encuentra en una situación asimilable al de la Procuraduría General de la Nación, dado que son empleos pertenecientes a agencias diferentes y aunque hacen parte del Ministerio Público, este se halla en cabeza de aquella última, por lo que resulta constitucionalmente válido que se confieran tratamientos desiguales en materia salarial y prestacional para los aludidos servidores públicos, lo cual no desconoce el derecho a la igualdad.

1.5 El recurso de apelación.

La parte demandante interpuso su recurso con fundamento en los siguientes argumentos<sup>9</sup>:

Las razones expresadas por el *a-quo* parten de una premisa inexacta que no se compadece del problema jurídico a dilucidar, toda vez que se prescinde de la regla legal vinculante, esta es, la señalada en el Artículo 35 de la Ley 24 de 1992, la cual establece una garantía de igualdad de los funcionarios y empleados de la Defensoría del Pueblo frente a los de la Procuraduría General de la Nación.

Luego entonces, afirmaciones como las realizadas por el *a-quo*, según el cual, la Procuraduría General de la Nación es superior a la Defensoría del Pueblo, no pueden ser de recibo en tanto el legislador dispuso un tratamiento igualitario en el citado Artículo.

No se encuentra objetivamente razonable el trato desigual que el Presidente de la República ha realizado, por cuanto la aplicación de condiciones igualitarias es impuesta por una norma de rango legal, con base en equivalencias orgánicas, categóricas y nominales frente a las cuales no hay lugar a la a la clasificación en grados para eludir el cumplimiento del Artículo 35 de la Ley 24 de 1992.

## II. CONSIDERACIONES

Planteamiento del problema jurídico.

Para atender los argumentos planteados por la parte demandante, le corresponde a la Sala:

Establecer si por virtud del Artículo 35 de la Ley 24 de 1992 «*por medio del cual se establece que los funcionarios y empleados de la Defensoría del Pueblo tienen el mismo régimen salarial y prestacional de la Procuraduría General de la Nación*» es posible reconocer la diferencia salarial al señor Juan Carlos Villamil Navarro, quien predica que existe un trato desigual respecto de su par en la Procuraduría General de la Nación.

Para desatar el problema jurídico propuesto se abordarán los siguientes aspectos: i) del régimen salarial y prestacional de la Defensoría del Pueblo; y, ii) del caso en concreto:

i) Del régimen salarial y prestacional de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo es un ente que fue creado en virtud de la Constitución Política, quien en su Artículo 283 señaló que la ley determinaría lo relativo a su organización y funcionamiento, fue así como por medio de las Leyes 24 de 1992 y el Decreto Ley 25 de 2014 se dispuso que esta entidad sería un organismo que formaría parte del Ministerio Público, ejercería sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le correspondería, esencialmente, velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos.

Ahora bien, en cuanto al régimen salarial y prestacional, el Artículo 35 de la Ley 24 de 1992 estableció lo siguiente:

*“(…) ARTÍCULO 35. Los funcionarios y empleados de la Defensoría del Pueblo tendrán el mismo régimen salarial y prestacional de la Procuraduría General de la Nación y estarán amparados contra los riesgos por muerte violenta en el desempeño de sus funciones, en las mismas condiciones de los Magistrados y Jueces de la República.  
(…)”.*

Para el efecto es necesario recordar que la Constitución Política le asignó a través del Artículo 150, numeral 19, literales e) y f) al Congreso de la República la competencia de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; así como de regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. En tal sentido, la Ley 4ª de 1992<sup>10</sup>, en el Artículo 2º estableció que el Gobierno Nacional al fijar el régimen salarial y prestacional de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, debe tener en cuenta, entre otros, los objetivos y criterios de racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad (limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad); el nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, su responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño; y el establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo.

Además de los anteriores criterios, esta ley marco determinó, en el Artículo 3º, que el sistema salarial de los servidores está integrado por “*la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos*”. Por eso, la Ley 909 de 2004<sup>11</sup>, definió, en su Artículo 19, el empleo “*como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado*”.

De ahí que los empleos en la administración pública están dispuestos por niveles jerárquicos que incluyen código, grado y la respectiva denominación; es decir, cada empleo se caracteriza por el perfil de competencias que se requiere para ocuparlo. En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T-105 de 18 de febrero de 2002<sup>12</sup>, al referirse sobre la nomenclatura y clasificación de cargos, dijo:

"(...) como se señaló la fijación de la escala salarial obedece a la aplicación de una serie de criterios técnicos establecidos previamente en las normas legales, de tal manera que al momento de crear o fusionar los cargos, debe la administración municipal proceder técnica y objetivamente a establecer la nomenclatura, clasificación y remuneración de cada empleo o cargo, que comprende como se explicó ampliamente: el nivel del cargo, su denominación, clase, código, grado y remuneración.

Encontrándose previamente establecida la nomenclatura, clasificación y remuneración de cada empleo para cuya elaboración se deben tener en cuenta factores y criterios objetivos, que en ningún momento pueden referirse a situaciones concretas, subjetivas o personales de quienes a futuro podrían ocupar dichos cargos, dado que el diseño del sistema de estructura salarial por la administración pública es previo a la provisión de cada empleo o cargo; mal podrían las demandadas expedir actos administrativos modificatorios para acomodarlos a las situaciones particulares y concretas del funcionario, sin que se incurriera en responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales.

Resulta claro para esta Sala que, la asignación salarial corresponde a cada grado asignado al respectivo cargo dentro de cada nivel, de tal manera que dentro de un mismo nivel existen varios grados de cargos correspondiendo a cada grado una remuneración, que igualmente tiene que ver con las responsabilidades, funciones, requisitos del cargo, etc.

(...)"

Respecto de los criterios que se tienen en cuenta a la hora de fijar la asignación de los servidores públicos, el Consejo de Estado en sentencia del 15 de agosto de 2013<sup>13</sup>, con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón, dijo:

"La asignación básica mensual señalada en las normas se define en observancia tanto de las funciones y responsabilidades del empleo como de los requisitos exigidos para su ejercicio según las variables denominación, clase y grado. Las normas señalan como variables de clasificación el nivel, que se divide en directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, auxiliar y operativo y que lo determina la responsabilidad, los requisitos exigidos para su desempeño y la naturaleza especial de su funciones, la denominación, que es la identificación del cargo por los deberes, atribuciones y responsabilidades y el grado, que indica la asignación básica mensual del empleado dentro de la escala salarial progresiva según la complejidad y responsabilidad inherentes al ejercicio de las funciones".

En desarrollo de la Ley 4ª de 1992 el Presidente de la República año a año ha expedido los Decretos por medio de los cuales se ha fijado el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación como de la Defensoría del Pueblo, en los cuales se evidencia una diferencia para los veedores de ambas agencias.

En efecto, el Decreto 1041 de 2011 dispuso en los Artículos 3 y 5 la remuneración para los Veedores de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, respectivamente, en los siguientes términos:

"(...) ARTÍCULO 3. A partir del 1º de enero de 2011, la remuneración mensual del Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, del Director Nacional de Investigaciones Especiales, del Procurador Auxiliar de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario General de la Defensoría del Pueblo y el Veedor de la Procuraduría General de la Nación será de trece millones quinientos sesenta y siete mil seiscientos veintiocho pesos (\$13.567.628) m/cte, distribuida así:

Asignación Básica	3.974.197
Gastos de Representación	3.974.196
Prima Técnica	3.489.975
Prima Especial	2.129.260

(...)

ARTÍCULO 5. A partir del 1º de enero de 2011, la remuneración mensual del Veedor de la Defensoría del Pueblo será de nueve millones setecientos ochenta y un mil noventa y ocho pesos (\$9.781.098) m/cte, distribuida así:

Asignación Básica	3.163.730
Gastos de Representación	3.163.730
Prima Técnica	1.726.819
Prima Especial	1.726.819

(...)"

Posteriormente esta normativa fue derogada por el Decreto 841 de 2012 «por el cual se dictan normas sobre régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo» el cual dispuso:

"(...) ARTÍCULO 3. A partir del 1º de enero de 2012, la remuneración mensual del Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, del Director Nacional de Investigaciones Especiales, del Procurador Auxiliar de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario General de la Defensoría del Pueblo y el Veedor de la Procuraduría General de la Nación será de catorce millones doscientos cuarenta y seis mil diez pesos (\$14.246.010) m/cte., distribuida así:

Asignación Básica	4.172.907
Gastos de Representación	4.172.906
Prima Técnica	3.664.474

(...)

Prima Especial	2.235.723
----------------	-----------

ARTÍCULO 5. A partir del 1º de enero de 2012, la remuneración mensual del Veedor de la Defensoría del Pueblo será de diez millones doscientos setenta mil ciento cincuenta y tres pesos (\$10.270.153) m/cte., distribuida así:

Asignación Básica	3.321.916
Gastos de Representación	3.321.917
Prima Técnica	1.813.160
Prima Especial	1.813.160

(...)"

De igual modo esta normativa fue derogada por el Decreto 1016 de 2013, el cual señaló:

"(...) ARTÍCULO 3. A partir del 1º de enero de 2013, la remuneración mensual del Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, del Director Nacional de Investigaciones Especiales, del Procurador Auxiliar de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario General de la Defensoría del Pueblo y el Veedor de la Procuraduría General de la Nación será de catorce millones setecientos treinta y seis mil setenta y tres pesos (\$14.736.073) m/cte, distribuida así:

Asignación Básica	4.316.456
Gastos de Representación	4.316.453
Prima Técnica	3.790.532
Prima Especial	2.312.632

(...)

ARTÍCULO 5. A partir del 1º de enero de 2013, la remuneración mensual del Veedor de la Defensoría del Pueblo será de diez millones seiscientos veintitrés mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos (\$10.623.447) m/cte., distribuida así:

Asignación Básica	3.436.190
Gastos de Representación	3.436.191
Prima Técnica	1.875.533
Prima Especial	1.875.533

(...)"

Nótese que si bien es cierto el legislador previó que los funcionarios y empleados de la Defensoría del Pueblo tendrían el mismo régimen salarial y prestacional de la Procuraduría General de la Nación, también es cierto que el Presidente de la República, en virtud de las facultades que le confiere la Ley 4ª de 1992, dispuso un ingreso inferior para el Veedor de la Defensoría del Pueblo frente al de la Procuraduría General de la Nación.

Establecido lo anterior, la Sala procederá al estudio del cargo formulado contra la sentencia de primera instancia, los cuales serán resueltos de conformidad con la normativa que regula el asunto y con apoyo de los lineamientos jurisprudenciales establecidos por esta Corporación.

ii) Del caso en concreto.

El señor Juan Carlos Villamil Navarro, quien se desempeñó como Veedor de la Defensoría del Pueblo, pretende en el *sub-lite* que le sea pagada la diferencia salarial que existe respecto del Veedor de la Procuraduría General de la Nación, pues en su sentir, si el Artículo 35 de la Ley 24 de 1992 dispuso que estas dos agencias deberían tener el mismo régimen salarial y prestacional, lo cierto es que en la realidad existe un trato desigual.

Atendiendo lo antes expuesto, para efectos de resolver el punto de controversia, la Sala contará con los siguientes elementos probatorios:

El 18 de marzo de 2013 el Secretario General de la Defensoría del Pueblo le negó el reconocimiento y pago de las diferencias causadas entre el Veedor de la Defensoría del Pueblo y el de la Procuraduría General de la Nación por cuanto:

"(...) en las atribuciones del Defensor del Pueblo señaladas en el Artículo 9º de la Ley 24 de 1992, no está contemplada la de asignar o modificar la escala salarial de los servidores públicos del Organismo. Su obligación es la de acatar o darle cumplimiento como cualquier nominador o representante legal de un organismo estatal, a las normas establecidas para tal fin.

Finalmente, es bueno aclarar que en ningún momento la Entidad puede dejar de aplicar las normas que han regulado el régimen salarial de los empleados públicos, como lo sugiere en su escrito, teniendo en cuenta que estas fueron expedidas por el órgano competente y con respeto de la Constitución y la Ley.

Dentro de este marco conceptual y jurídico, este Despacho considera que no es viable aceptar lo solicitado por usted. Por tanto, la Entidad no le reconocerá ni pagará las diferencias salariales y prestacionales reclamadas en su escrito.

(...)"

El 10 de abril de 2013 la Coordinadora de Gestión de Talento Humano (e) de la Defensoría del Pueblo certificó que el señor Juan Carlos Villamil Navarro prestó sus servicios como Veedor grado 22 en la Defensoría del Pueblo en los siguientes periodos:

Fecha de inicio	Fecha de terminación	Modalidad
1 de agosto de 2001	30 de septiembre de 2001	Encargo

9 de mayo de 2002	5 de junio de 2002	Comisión
3 de septiembre de 2003	19 de septiembre de 2010	Comisión
20 de septiembre de 2010	2 de diciembre de 2012	Titularidad

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior la Sala pasará a examinar el argumento que trajo en su defensa el recurrente, según el cual, se le ha vulnerado el derecho a la igualdad porque existe en la Procuraduría General de la Nación el cargo de Veedor a quien se le ha venido reconociendo unas mejores prestaciones a las que él devengó durante el tiempo en que se desempeñó como Veedor de la Defensoría del Pueblo.

En tal sentido, es necesario señalar que tal argumento no es de recibo puesto que este derecho se predica cuando existe un desequilibrio entre iguales, por ejemplo, al momento en que un compañero de trabajo desempeñe las mismas funciones dentro de la Defensoría del Pueblo pero que percibe una mayor remuneración.

En otras palabras, evaluar la razonabilidad de las regulaciones legales que consagran tratos diferentes y las funciones desarrolladas como Veedor de la Procuraduría General de la Nación y el Veedor de la Defensoría del Pueblo, no es posible debido a que cada entidad distribuye sus funciones de forma proporcional atendiendo las necesidades del servicio, para lo cual es indispensable de manera previa a modificar la planta de personal un estudio técnico, de manera que realizar una comparación en los términos propuestos por el demandante no es viable en la medida de que no se está ante iguales.

No obstante, conforme lo dispone el Artículo 122 de la Constitución Política, en Colombia no habrá empleo que no tenga funciones definidas en la ley y en el reglamento, y para proveerlos se exige que los mismos estén contemplados en la planta, con la previsión de la respectiva remuneración en el presupuesto de la entidad. Dentro de ese contexto, el Artículo 125, ibídem, determinó que:

*“(…) Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la constitución o la ley, serán nombrados por concurso público (...).”*

Entonces, es cierto que la Constitución protegió el derecho de los trabajadores a recibir una remuneración acorde con las funciones que realiza, pues ello deviene de la aplicación del principio de la realidad frente a las formas, al igual que el derecho a la igualdad, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, el principio de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, razón por la que, la Sala, examinará las funciones de los Veedores de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo para efectos de establecer si se tratan de las mismas.

Procuraduría General de la Nación	Defensoría del Pueblo
Ejercer las funciones asignadas en la Constitución, la ley, las disposiciones y procedimientos internos, de acuerdo con las políticas institucionales.	Ejercer el control interno disciplinario aplicable a los servidores públicos de la Entidad, para el cumplimiento efectivo de las funciones asignadas en la constitución, la Ley y los reglamentos.
Participar en la preparación y ejecución del plan estratégico institucional de la Procuraduría General de la Nación y del Plan Operativo Anual de la Veeduría de acuerdo con las necesidades, políticas, lineamientos, directrices y procedimientos establecidos.	Conocer, investigar y fallar en primera instancia las actuaciones disciplinarias que se adelantan en la Entidad contra todos sus servidores públicos a nivel nacional para la prevención y corrección de la conducta de los servidores públicos en garantía de la buena imagen de la función pública.
Participar en la definición de políticas institucionales relacionadas con su ámbito de competencia y asesorar al Procurador General en la preparación de proyectos que tengan relación con el objeto de la Veeduría de acuerdo con los procedimientos y políticas de la Entidad.	Llevar el control y seguimiento de todos los procesos disciplinarios seguidos a los servidores públicos de la Entidad para el monitoreo y actualización de la gestión de los procesos a su cargo en garantía del desarrollo efectivo, eficiente y oportuno de la función pública.

Dirigir la definición e implementación de políticas y mecanismos que faciliten el desarrollo de los procesos disciplinarios adelantados contra los sujetos disciplinables de la Entidad en concordancia con las normas vigentes.

Recibir, evaluar, tramitar, resolver y/o trasladar las quejas, reclamos y recomendaciones que formule cualquier persona contra de los servidores públicos y contratistas que prestan sus servicios a la Defensoría del Pueblo y que se relacionen con el cumplimiento de la misión institucional para el mejoramiento de la prestación de los servicios a cargo de la Entidad.

Conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores de la Entidad que tengan como superior inmediato al Procurador General, el Viceprocurador y los Procuradores Delegados de la Sala Disciplinaria, de acuerdo con la normativa vigente.

Ejercer control preventivo para la contribución de soluciones a las problemáticas que puedan afectar la buena marcha institucional.

Conocer los procesos disciplinarios que se adelanten por faltas graves contra los servidores del nivel central y por faltas gravísimas contra funcionarios de la Procuraduría, cuyo competencia no esté asignada a otra autoridad.

Diseñar, organizar y controlar los planes de capacitación preventiva a los servidores de la Entidad con el fin de prevenir la violación de las normas y comisión de conductas disciplinables.

Conocer en segunda instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra servidores de la Procuraduría decididos en primera instancia por los respectivos superiores inmediatos, salvo que la competencia corresponda a la Sala Disciplinaria.

Formular recomendaciones tanto a nivel directivo como a los demás servidores públicos sobre las problemáticas recurrentes, notorias o específicas que se presenten en la Entidad para que se evalúen y se adopten los correctivos pertinentes.

Asesorar al Procurador General de la Nación en la definición de la política referida al seguimiento y evaluación de la conducta ética y de la adecuada prestación del servicio de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de sus funciones.

Coordinar la recepción y tramite de las quejas, reclamos y de las actuaciones disciplinarias que adelanten los servidores de la Veeduría para garantizar la adecuada respuesta a los interesados.

Atender las consultas y peticiones de información relativos a temas de competencia de su Oficina, en los términos establecidos.

Implementar y aplicar los mecanismos y medidas de carácter preventivo que se requieran en la Institución para la contribución de soluciones a las problemáticas que puedan afectar la buena marcha de la Defensoría del Pueblo.

Efectuar el control sobre la actividad disciplinaria interna de la Procuraduría en concordancia con las normas y procedimientos vigentes.

Capacitar a los servidores públicos que ingresen o permanezcan vinculados con la Entidad para la concientización de la responsabilidad inherente a los servidores públicos en el desempeño del cargo y las funciones asumidas.

Responder por la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Diseñar y planificar actividades preventivas al interior de la Procuraduría, cuando sea necesario, con relación a las funciones misionales de la Entidad de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico.

Diseñar planes, programas y proyectos tendientes a prevenir la comisión de faltas disciplinarias, de acuerdo con las competencias del cargo asignadas a las Oficinas de Control Interno Disciplinario.

Aplicar los mecanismos diseñados para la evaluación de la gestión integral de la dependencia de acuerdo con los procedimientos y políticas de la Entidad.

Integrar las diferentes comisiones o comités que se le asignen por disposición del procurador o por las normas vigentes.

Desempeñar las demás funciones establecidas por la ley, los estatutos o reglamentaciones internas o las que le sean asignadas, delegadas o encargadas por instancia competente para ello, que estén acordes con el nivel, tipo, grado y propósito del cargo.

Al realizar el comparativo de las funciones que desempeñan los Veedores de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo es dable concluir que aunque es evidente la similitud en algunas tareas, para la Sala queda claro que no hay trato discriminatorio, en tanto no solo se diferencian el número de funciones, sino también en la complejidad que deriva el cargo de Veedor de la Procuraduría General de la Nación, pues las funciones van más encaminadas a la estrategia, planeación, organización, dirección, ejecución, supervisión y acompañamiento directo con el nominador que tiendan al buen funcionamiento de la entidad.

Lo anterior no quiere decir que las funciones del Veedor de la Defensoría del Pueblo no sean importantes, todo lo contrario, dado que además de que realizan un seguimiento de los procesos disciplinarios que se adelantan en contra de los empelados de la entidad, formulan diferentes recomendaciones a los directivos y demás miembros, pero no por ello se puede decir que son equiparables las unas de las otras y, por lo mismo, no es dable aplicar el principio de a trabajo igual, salario igual. Al respecto esta Corporación en sentencia del 11 de junio de 2013<sup>14</sup>, dijo lo siguiente:

*“(…) Quien pretenda la nivelación salarial atendiendo a que la función que cumple resulta equiparable a la de otro funcionario que se remunera con mayor salario, debe acreditar la identidad de funciones pues sólo la diferencia real en las funciones que la entidad demande o exija del funcionario fundamenta la diferencia salarial, así como el cumplimiento de los requisitos que se exigen para el desempeño del cargo del cual solicita la nivelación salarial (...)”.*

En tal sentido, no es dable realizar un juicio de igualdad entre desiguales, puesto que si bien es cierto de conformidad con el Artículo 35 del Decreto Ley 24 de 1992 los miembros de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo gozan del mismo régimen salarial y prestacional, no se puede desconocer que se está ante dos entidades totalmente autónomas, que aunque hacen parte del Ministerio Público, las funciones que desempeñan, en el caso en particular, son diferentes.

Además, se debe tener en cuenta que la Ley 4ª de 1992 estableció criterios objetivos para la fijación del Régimen Salarial y Prestacional particular de los Servidores Públicos del Orden Nacional (art. 2) según la competitividad, funciones, responsabilidades y calidades exigidas según los niveles de los cargos. Por lo tanto, existe justificación legal para la previsión de los tipos de Veedores de tanto de la Procuraduría General de la Nación como de la Defensoría del Pueblo, ya que se puede variar la remuneración según sus responsabilidades y desempeño sin que

encuentre la Sala una igualdad material por el solo hecho de que los requisitos y denominación del cargo sea el mismo.

En virtud de lo anterior, al no estar probados los cargos formulados por el recurrente y mantenerse incólume la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, la Sala confirmará la sentencia del *a-quo* que denegó las pretensiones de la demanda.

Finalmente se debe precisar, que por medio del auto de 17 de agosto de 2017 fue declarado fundado los impedimentos manifestados por los Consejeros Cesar Palomino Cortes y Carmelo Perdomo Cuéter, como quiera que conocieron del proceso y participaron de la decisión cuando cursaba en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B y, en consecuencia, se adoptó la determinación de conformar la Subsección B para dictar sentencia en el presente caso con los Consejeros William Hernández Gómez y Rafael Francisco Suárez Vargas.

Por lo anterior, la Sala que decidirá esta sentencia será integrada por la ponente y los Consejeros que integran la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación.

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

FALLA

CONFIRMAR la sentencia de 14 de mayo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B<sup>15</sup>, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Juan Carlos Villamil Navarro contra la Nación – Defensoría del Pueblo, de conformidad a lo expuesto a la parte motiva de la presente providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

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

Firmado electrónicamente  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente  
WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Informe visible a folio 345.

2. Por medio del auto de 19 de octubre de 2017 los Consejeros César Palomino Cortés y Carmelo Perdomo Cuéter, se declararon impedidos para decidir el asunto de la referencia, como quiera que fueron los que profirieron la sentencia de primera instancia, el cual fue aceptado por medio del auto de 17 agosto de 2017.

3. Demanda visible a folios 98 a 111.

4. El abogado Carlos Mario Isaza Serrano.

5. “(...) por el cual se dictan normas sobre régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (...)”.

6. Visible a folios 237 a 242 del expediente.

7. “(...) por el cual se dictan normas sobre régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (...)”.

8. Visible a folios 293 a 298 del expediente.

9. Visible a folios 307 a 310 del expediente.

10. “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.

11. “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”

12. *Corte Constitucional. Sentencia T-105 del 18 de febrero de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. Expediente: T-507135.*

13. *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón, sentencia del 15 de agosto de 2013. Radicación: 190012331000200500458 01 (1035-2010). Actor: Celenith Calero De Domínguez.*

14. *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón, sentencia del 11 de julio de 2011. Radicación: 05001233100020062707 01 (0049-2012). Actor: Javier Alberto González Jiménez.*

15. Por medio del auto de 19 de octubre de 2017 los Consejeros César Palomino Cortés y Carmelo Perdomo Cuéter, se declararon impedidos para decidir el asunto de la referencia, como quiera que fueron los que profirieron la sentencia de primera instancia, el cual fue aceptado por medio del auto de 17 agosto de 2017.

---

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 20:33:52