



Sentencia 510 de 1999 Corte Constitucional

SENTENCIA C-510/99

Referencia: Expediente D-2358

Demanda de inconstitucionalidad contra de los artículos 87 (parcial) y 88 de la ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios"

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número treinta y dos (32), a los catorce (14) días del mes de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

Demandante: Efraín Gómez Cardona.

Con fundamento en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Efraín Gómez Cardona, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 87 (parcial) y 88 de la ley 136 de 1994.

Por auto de abril quince (15) de mil novecientos noventa y nueve (1999), el magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y ordenó fijar en lista las normas parcialmente acusadas. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto, y se comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

[Ver el Concepto del Consejo de Estado 1518 de 2003](#)

A. Normas acusadas.

El siguiente es el texto de las normas acusadas, con la advertencia que se subraya la parte acusada.

"LEY 136 DE 1994

(junio2)

"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios"

"Artículo 87.- Salarios y prestaciones: Los salarios y prestaciones de los alcaldes se pagarán con cargo a los respectivos presupuestos municipales. Los Concejos señalarán las asignaciones de los alcaldes de acuerdo con los siguientes criterios:

"1. En los municipios clasificados en categoría especial, asignarán un salario entre veinte (20) y veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales.

"2. En los municipios clasificados en primera categoría, asignarán entre quince (15) y veinte (20) salarios mínimos legales mensuales.

"3. En los municipios clasificados en segunda categoría, asignarán entre doce (12) y quince (15) salarios mínimos legales mensuales.

"4. En los municipios clasificados en tercera categoría, asignarán entre diez (10) y doce (12) salarios mínimos legales mensuales.

"5. En los municipios clasificados en cuarta categoría, asignarán entre ocho (8) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales.

"6. En los municipios clasificados en quinta categoría, asignarán entre seis (6) y ocho (8) salarios mínimos legales mensuales.

"7. En los municipios clasificados en sexta categoría, asignarán entre tres (3) y un máximo de seis (6) salarios mínimos legales mensuales.

PARAGRAFO 1º. La asignación a que se refiere el presente artículo corresponde tanto al salario básico como a los gastos de representación.

"Las categorías de salarios aquí señaladas tendrán vigencia a partir del 1º de enero de 1994.

"PARAGRAFO 2º. En ningún caso los alcaldes devengarán, para 1994, un salario inferior al que percibían en el año 1993.

"Artículo 88.- Aprobación del salario del Alcalde: El Concejo de acuerdo a la tabla señalada en el artículo anterior, determinará la asignación mensual que devengará su respectivo alcalde a partir del 1º de enero de cada año, entendiendo que los valores señalados corresponden tanto a sueldo básico como a gastos de representación, si hubiere lugar a ellos."

B. La demanda.

El actor estima que las normas acusadas de la ley 136 de 1994, desconocen los artículos 150, numeral 19, literal e); 189, numeral 14, 313, numeral 6 y 315, numeral 7 de la Constitución, así como la ley marco sobre salarios y prestaciones sociales contenida en la ley 4ª de 1992.

En concepto del demandante, el legislador al regular en las normas acusadas lo referente a los salarios de los alcaldes, invadió competencias propias del Gobierno Nacional, de los concejos municipales y de los propios mandatarios municipales. Los cargos de la demanda pueden sintetizarse, así:

1. El artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución, señala que al Congreso de la República le corresponde dictar una ley marco por medio de la cual fije el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, atribución que hoy se encuentra desarrollada en la ley 4ª de 1992. Competencia que significa que a este órgano le corresponde determinar sólo las directrices, los parámetros, los objetivos y los criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para concretar dicho régimen. La función del legislador, en esta materia, no puede extenderse al señalamiento de rangos salariales específicos, tal como lo hizo en las normas que se demandan, pues tal concreción corresponde a otras autoridades como lo son el Gobierno Nacional, los concejos municipales y el ejecutivo municipal. Su fijación, entonces, desconoce competencias asignadas por la Constitución a entes diversos al Congreso de la República.

2. El Congreso de la República agotó su competencia en relación con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos al expedir la ley 4ª de 1992. Ley en la que expresamente se estableció que corresponde al Gobierno Nacional, con fundamento en los principios en ella señalados, determinar los límites máximos de los salarios de los servidores públicos del orden territorial, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional (parágrafo del artículo artículo 12). Por tanto, correspondía al Gobierno y no al Congreso, fijar los límites máximos de los emolumentos de los alcaldes municipales, en desarrollo de la competencia a la que expresamente se refiere la ley 4ª de 1992, norma ésta declarada exequible en sentencia C-315 de 1995.

3. Pese a que el actor se refiere expresamente a la competencia que, en esta materia le correspondía al Gobierno Nacional, según la ley 4ª de 1992, expresa que el legislador, al establecer los máximos y mínimos que se fijan en las normas acusadas, invadió igualmente la facultad que la Constitución asigna a los concejos municipales para determinar la escala de remuneración de los empleos dentro de la estructura de la administración municipal, artículo 313, numeral 6, pues corresponde a este órgano, dentro del máximo que determine el Gobierno Nacional, fijar la escala los emolumentos, incluido el del primer dignatario municipal.

Con fundamento en lo anterior, y en desarrollo del artículo 313, numeral 7 de la Constitución, el ciudadano demandante considera que corresponde al alcalde municipal, con fundamento en los acuerdos que dicte el Concejo Municipal, establecer su asignación salarial.

Concluye el actor:

"Se ha constatado que estamos en una competencia compartida, quizá una de las más complejas de nuestro ordenamiento constitucional, pues concurren en cada caso cuatro actores, cada uno con una franja competencial propia y diferente: El Congreso, con sus normas generales, criterios y objetivos. El Gobierno con su atribución de fijar límites máximos, consultando las equivalencias con los empleos nacionales. El Concejo y Asamblea, llamados a señalar las escalas de remuneración. Y el ejecutivo departamental o municipal, que es quien en últimas concreta la remuneración de cada cargo y empleo."

C. Intervenciones.

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de las normas acusadas, presentó escrito el ciudadano Manuel Ávila Olarte, designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que solicita la declaración de inexequibilidad de las normas acusadas, salvo en el aparte en las que éstas señalan que corresponde a los concejos municipales fijar el salario de los alcaldes.

Después de un análisis de la jurisprudencia de esta Corporación, en relación con las leyes marco y la competencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, el interveniente considera que el legislador, al establecer en el artículo 87 unos límites máximos y mínimos a tener en cuenta por los concejos municipales para determinar la asignación salarial de los alcaldes, despojó al Gobierno Nacional de su competencia en esta materia. Por tanto, solicita declarar las normas acusadas contrarias a la Constitución, específicamente, por la violación del artículo 150, numeral 19, literal e), salvo en los apartes en los que los artículos demandados señalan que corresponde a los concejos municipales fijar la remuneración de la primera autoridad municipal, por cuanto no existe razón constitucional alguna que permita sostener que sea el propio funcionario quien fije su asignación salarial, tal como lo afirma el demandante.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio del concepto número 1820 del 27 de mayo de 1999, el Procurador General de la Nación (E), doctor Eduardo Montealegre Lynett, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del aparte acusado del artículo 87 y 88 de la ley 136 de 1994.

1. El Ministerio Público considera que las normas acusadas de la ley 136 de 1994 encuentran respaldo constitucional en el artículo 287 de la Constitución, según el cual el legislador es competente para establecer límites a la autonomía de las entidades territoriales, como en los principios de economía y eficiencia del gasto público, que mencionan los artículos 209 y 339 de la Constitución.

2. El legislador, se afirma, está facultado para fijar los límites mínimos y máximos de la asignación salarial de un empleo público en una entidad territorial, sin que pueda afirmarse válidamente que el desarrollo de esta función cercene competencia alguna de los órganos municipales, específicamente del Concejo Municipal, como se afirma en la demanda, por cuanto este ente conserva la facultad constitucional de establecer la escala de remuneración de las distintas categorías de empleos dentro de la organización municipal (artículo 313, numeral 6 de la Constitución). Escala que simplemente debe respetar los límites señalados en la ley, a efectos de garantizar la razonabilidad en el gasto público por parte de estas entidades.

3. Con fundamento en los argumentos antes expuestos, como en jurisprudencia de esta Corporación, el Ministerio Público concluye que los cargos de la demanda no están llamados a prosperar, porque las normas de la ley 136 de 1994 que se acusan, no vulneran el reducto mínimo de autonomía que la Constitución otorgó a las entidades territoriales.

4. El concepto no hace referencia alguna al cargo de la demanda según el cual el legislador desbordó su competencia para fijar el régimen salarial de los empleados públicos (artículo 150, numeral 19, literal e.), por cuanto el Ministerio Público se limita a afirmar que el Congreso, al regular en las normas acusadas lo referente a la asignación salarial de los alcaldes, lo hizo en uso de la facultad que, para el efecto, se consagra en el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, y no en atribución distinta.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, pues se acusan artículos contenidos en una ley de la República.

Segunda.- Lo que se debate.

Corresponde a esta Corporación analizar si el legislador estaba facultado para regular en la ley que expidió para la modernización y organización de los municipios -ley 136 de 1994-, la materia relativa a los salarios de los alcaldes, señalando como lo hizo, los mínimos y máximos que estos funcionarios pueden devengar, teniendo como criterio para su determinación y diferenciación, la categoría del municipio para el que fueron elegidos.

En relación con el tema objeto de análisis, tanto el ciudadano demandante como el ciudadano que intervino en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, observan que el Congreso de la República carecía de competencia para regular lo referente a la asignación salarial de los alcaldes, tal como lo hizo en los artículos acusados de la ley 136 de 1994, por cuanto esa facultad es exclusiva del Gobierno Nacional y de las corporaciones públicas de elección popular de la entidad territorial correspondiente.

Por el contrario, el Ministerio Público considera que como la autonomía de los entes territoriales no es absoluta, sino circunscrita a los límites que fije la ley y la Constitución, el legislador podía establecer los mínimos y máximos salariales que los concejos municipales han de tener en cuenta para fijar la asignación salarial de los alcaldes, sin que por ello pueda entenderse que a éstos se les desconoció la competencia que, en esta materia, les asigna la Constitución.

Es, dentro de este contexto, que la Corte ha de resolver la demanda de constitucionalidad de la referencia.

Tercera.- La Constitución de 1991: Órganos competentes para fijar los emolumentos de los servidores públicos.

3.1. Uno de los cambios que introdujo la Constitución de 1991 a las competencias del Congreso de la República, se refiere a la facultad del órgano legislativo para determinar los emolumentos de los servidores públicos.

En vigencia de la Constitución de 1886, el acto legislativo No. 1 de 1968 modificó el artículo 76, numeral 9 original de ésta, e introdujo para la materia que él regulaba el concepto de las leyes cuadro del derecho francés, al establecer la competencia del legislador para "...fijar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo", al tiempo que le asignó al Presidente de la República la facultad de "...fijar sus dotaciones y emolumentos... con sujeción a la leyes a que se refiere el ordinal 9 del artículo 76...". Al referirse a la competencia del legislador y del Presidente de la República en esta materia, la Corte Suprema de Justicia, en su momento, afirmó que estos artículos tenían que entenderse en el sentido según el cual la Constitución le asignaba al primero la atribución de crear la parte estática y permanente de la administración, mientras el segundo tenía la función de hacerla dinámica, mediante el ejercicio de atribuciones administrativas.

La Constitución de 1991, por su parte, al regular lo relativo a las atribuciones del Congreso de la República, estableció en el artículo 150, numeral 19, literal e), que a éste le corresponde dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular, entre otras materias "el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública." (subrayas fuera de texto)

El Constituyente de 1991, entonces, conservó el concepto que venía desde la reforma constitucional de 1968, en relación con la necesidad de la existencia de una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo en la regulación de determinadas materias, una de ellas la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros servidores del Estado, en donde la función del primero se debe limitar a establecer unos marcos generales, unos lineamientos que le circunscriban al segundo la forma como éste ha de desarrollar su actividad reguladora para los asuntos específicamente señalados por la propia Constitución.

3.2. En relación con la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, a diferencia de lo que acontecía en vigencia de la Constitución de 1886, en donde el Congreso era quien señalaba la escala de remuneración de los distintos empleos, hoy, el legislador debe simplemente fijar los principios y los parámetros que el Gobierno ha de tener en cuenta para establecer no sólo la escala de remuneración sino los demás elementos que son propios de un régimen salarial y prestacional.

En estos términos, corresponde al Gobierno Nacional establecer directamente los salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, con fundamento en los criterios que para el efecto señale el legislador en la ley general que está obligado a expedir. Principios, parámetros y objetivos que el Congreso fijó en la ley 4^a de 1992, así como en el artículo 193 de la ley 100 de 1993, artículo éste que hace referencia específicamente a los trabajadores y profesionales de la salud.

3.3. No cree la Sala necesario, para resolver el asunto de la referencia, aludir a las características, la función e importancia de las leyes generales, marco o cuadro en nuestro ordenamiento, por cuanto son múltiples los fallos de esta Corporación que han precisado estos aspectos. Pueden consultarse, por ejemplo, las sentencias C-465 de 1992; C-013 y C-133 de 1993; C-428 de 1997 y C-054 de 1998, entre otras. Basta recordar lo que se dijo sobre esta materia, en la última de estas providencias:

"El objetivo de las leyes cuadro es el de permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna diversas materias. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes es necesario contar con la información necesaria - suficiente y actualizada - y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarla del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo de acuerdo con las orientaciones generales que imparta el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático - puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia - y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones." (Cfr Sentencia C-054 de 1998. Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

Cuarta. Competencia del Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.

4.1. Con fundamento en la conclusión que arriba se esbozó, según la cual corresponde al Gobierno Nacional establecer directamente los salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, con base en los parámetros que el legislador le fije en la ley general que para el efecto se expida (artículo 150, numeral 19, literal e)), surge el interrogante de si la competencia reconocida tanto al legislador como al Gobierno en esta materia, incluye la facultad de éstos para determinar, igualmente, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales, o si esta competencia se circunscribe únicamente para fijar el régimen de los empleados públicos del nivel central de carácter nacional.

Interrogante que surge a partir del principio de autonomía que reconoce la Constitución a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses (artículos 1 y 287 de la Constitución), de la facultad que el ordenamiento constitucional asigna a las asambleas departamentales y a las concejos municipales para determinar la estructura de la administración dentro de su jurisdicción, y para establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos (artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución), como de la competencia asignada a los gobernadores y a los alcaldes para fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, con fundamento en las ordenanzas o acuerdos que para el efecto se expidan, según sea el caso (artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución).

Los preceptos constitucionales antes señalados, podrían dar lugar a suponer que la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados de las entidades territoriales es una atribución que compete exclusivamente a las corporaciones públicas de carácter administrativo existentes en cada ente territorial, como a los jefes departamentales y locales, según el caso, en una competencia compartida tal como sucede a nivel central con el Congreso de la República y el Presidente de la República. Interpretación ésta que es inadmisible y errónea como entrará a explicarse.

4.1.1. La autonomía de las entidades territoriales en los términos del artículo 287 de la Constitución no puede ser absoluta, por cuanto ésta está circunscrita a los límites que para el efecto fije la propia Constitución y la ley. El primer límite lo constituye la definición de Colombia como una República Unitaria (artículo 1 de la Constitución), en donde los distintos órganos del poder público mantienen su poder vinculante en todo el territorio.

Dentro de este contexto, la doctrina constitucional ha establecido que corresponde al Congreso de la República, dentro del marco de autonomía que la Constitución le reconoce a los entes territoriales, diseñar o delinear "el mapa competencial del poder público a nivel territorial" que permita el desarrollo de la capacidad de gestión de estos entes. Al legislador, entonces, le está vedado fijar reglas o requisitos que nieguen esta competencia o hagan de ella algo meramente teórico, pero no le está prohibido regular asuntos que conciernen con estos entes (sentencias C-517 de 1992 y C-219 de 1997, entre otras).

4.1.2. En relación con el punto objeto de controversia, es decir, el régimen salarial de los empleados de los entes territoriales, es claro que en nada afecta la autonomía de estos entes, el que el Congreso de la República, facultado por la propia Constitución para señalar los principios a los que debe someterse el Gobierno Nacional para ejercer la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, haga extendibles éstos a todos los empleados públicos sin distingo alguno, por cuanto no existe razón constitucional que justifique la diferenciación. Así lo entendió el propio legislador al expedir la ley 4^a de 1992, al determinar:

"Artículo 12º. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

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

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

Significa lo anterior que pese a la autonomía y facultades que la Constitución reconoce a las corporaciones públicas administrativas de los distintos entes territoriales y a sus jefes máximos en materia salarial (artículos 287; 300, numeral 7, 313, numeral 6; 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), la competencia de éstos se encuentra circunscrita no sólo por la ley general que sobre la materia expida el Congreso de la República, sino por las normas que, dentro de su competencia, dicte el Gobierno Nacional para el desarrollo de la mencionada ley. Al respecto, esta Corporación ha dicho:

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

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

"De lo anterior se desprende que la técnica de las leyes marco es empleada por el constituyente y el legislador con el fin de distribuir las competencias sobre determinadas materias para otorgar mayor solidez, legitimidad y planificación en las políticas sobre presupuesto, gasto público y distribución racional de la función pública.

"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...." (Cfr. Sentencia C-054 de 1998. Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

4.2. Dentro de este contexto, se pregunta, ¿cuál es el marco de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial y prestacional de los empleados de su administración?

4.2.1. La propia constitución da una primera respuesta a este interrogante, cuando en el artículo 150, numeral 19, inciso final, establece que las funciones dadas al Gobierno Nacional en materia de prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y que éstas tampoco podrán arrogárselas. Debe entenderse, entonces, que corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, obviamente, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general.

En tratándose de los trabajadores oficiales de estas entidades, al Gobierno solamente le corresponde regular el régimen de prestaciones sociales mínimas, según lo establece el literal f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Es decir, que a partir de esos mínimos, las corporaciones públicas territoriales podrían establecer un régimen prestacional mayor al señalado por el Gobierno Nacional, sin que pueda entenderse que estos entes están usurpando competencia alguna en cabeza del ejecutivo central.

4.2.2. En cuanto a la asignación salarial, la respuesta se encuentra en el párrafo del artículo 12 de la ley 4^a de 1992, cuando señala que "El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores -se refiere a los de las entidades territoriales- guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional".

Esta atribución que radicó la ley general de salarios y prestaciones en cabeza del Gobierno Nacional, fue declarada exequible por esta Corporación en sentencia C-315 de 1995. En esa oportunidad, la Corte consideró que la competencia del Gobierno para fijar el límite máximo salarial de la remuneración de los empleados de los entes territoriales, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconocía ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución. Se dijo en la mencionada providencia.

"No obstante que las autoridades locales tienen competencias expresas para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (C.P. arts. 287, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7), no puede desconocerse la atribución

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

"La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni 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).

"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." (Cfr. sentencia C-315 de 1995. Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

Dentro de este contexto, ha de colegirse que la competencia para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, requiere una interpretación sistemática y coherente de sus mandatos, a efectos de hacer compatible la autonomía que se reconoce a los entes territoriales, en especial, el que hace referencia a la facultad de gobernarse por autoridades propias (artículo 287, numeral 1), con el esquema del Estado colombiano definido como una República unitaria, para lograr que las atribuciones de los distintos órganos a nivel central y territorial no resulte anulada. En otros términos, que la forma como llegue a ejercer uno cualesquiera de estos órganos su función, no niegue o invalide la de los otros.

4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

Es, en este contexto, en el que se analizará la demanda de la referencia.

Quinta. Análisis de los cargos de la demanda.

5.1. La demanda gira en torno a un sólo cargo: el desconocimiento por parte del legislador de las competencias que, en materia de asignación salarial para los empleados públicos de nivel territorial, la Constitución reconoció a órganos diversos a él. En criterio del demandante, el Congreso de la República no está facultado para fijar el salario mínimo o máximo que puede devengar un alcalde municipal.

5.2. El artículo 87 de la ley 136 de 1994, acusado, señala expresamente que compete a los concejos municipales determinar la asignación salarial de los alcaldes. Para el efecto, el legislador, con fundamento en las diferentes categorías de municipios que fijó en la misma ley de la que hacen parte las normas que se dicen contrarias a la Constitución, artículo 6º, señaló unos mínimos y máximos salariales a los que puede tener derecho el primer mandatario municipal, según la clase de municipio que regente. Dentro de dichos márgenes, el concejo municipal debe ejercer su función de fijar la asignación salarial de estos servidores. Así, por ejemplo, en los municipios de categoría especial, el salario del alcalde, según la norma acusada, debe ser como mínimo, un equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales y, como máximo, un equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales.

5.3. El artículo 320 de la Constitución establece que "la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.". En desarrollo de este precepto, el legislador, en el artículo 6º de la ley 136 de 1994, clasificó a los municipios de Colombia atendiendo a dos criterios que, en términos de la norma en cuestión, permiten establecer la situación socioeconómica de estos entes territoriales. El primero atiende a la población, y, el segundo, a los recursos fiscales o ingresos anuales del municipio, representados éstos, en salarios mínimos legales mensuales. Con fundamento en estos criterios, el legislador creó una categoría especial de municipios y seis categorías más, en forma descendente, así:

Categoría especial. Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil habitantes y cuyos ingresos mensuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.0001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco mil (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales.

Esta clasificación, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corporación, ha de tener repercusiones en todos los órdenes, pues precisamente la idea del Constituyente al darle facultades al legislador para establecer diversas categorías de municipios, fue la de que cada ente municipal, respondiendo a sus características económicas, geográficas y demográficas, pudiera organizarse, gobernarse y administrarse en forma diversa a como loaría hacer otro ente que, pese a tener la misma naturaleza política, responde a caracteres socioculturales diversos. En otros términos, el Constituyente no fue ajeno a una realidad que requiere de trato diverso, cual es la heterogeneidad de los municipios existentes en el territorio colombiano. Diversidad que impone, dentro del esquema de descentralización y autonomía que la Constitución reconoce a éstos, de un trato distinto, a efectos de aminorar las consecuencias devastadoras que podría producir su equiparación.

5.4. En este sentido, es claro que una de las consecuencias de la clasificación que efectuó el legislador entre los distintos municipios, ha de evidenciarse en la remuneración que han de percibir los servidores de cada uno de ellos. Es obvio que si un municipio de categoría especial tiene mayor capacidad económica, los funcionarios de éste puedan obtener una mayor asignación salarial frente a la que puede percibir el empleado de un municipio enmarcado en la categoría cuatro o seis, categorizado así, por tener menor capacidad fiscal.

La equiparación en la remuneración de un mismo empleo en los distintos municipios, por el sólo hecho de tratarse del mismo cargo, sería desconocer que existen diferencias de diversa índole entre unos entes municipales y otros, especialmente, de tipo fiscal, que justifica y hace razonable la diferenciación salarial. Sobre esta materia, esta Corporación ha afirmado:

"Ciertamente, el que la Constitución Política permita al legislador la categorización de los municipios, es un reconocimiento al hecho cierto de que entre ellos se presentan diferencias de orden socioeconómico y fiscal; por tanto, en lo relacionado con el salario de los funcionarios, este debe ser proporcional a la capacidad financiera y fiscal del respectivo municipio. Lo anterior no significa, sin embargo, que el legislador pueda establecer diferencias de este tipo entre los funcionarios de un mismo municipio, cuando frente a otros sí consagra la igualdad salarial para sus funcionarios (subrayas fuera de texto) (sentencias C-590 de 1995 y C-035 de 1996, en el mismo sentido sentencia C- 225 de 1995).

Es indiscutible, entonces, que la clasificación que hizo el legislador para los distintos municipios, según su situación socioeconómica, es un factor esencial que ha de tenerse en cuenta a efectos de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleos en cada entidad municipal.

5.5. Como criterio imprescindible para la determinación de este régimen, el legislador, en razón de la competencia que le asigna la Constitución en el artículo 150, numeral 19, literal e), es el único facultado para señalar, como lo hizo en las normas acusadas, específicamente en el artículo 87, que la clasificación de los municipios en categorías, es criterio determinante para la fijación del régimen salarial de los alcaldes, como empleados públicos que son (artículo 86 de la ley 136 de 1994), como también lo ha de ser para todos los funcionarios al servicio de estos entes, a juicio de esta Corporación.

5.6. Criterio que podía ser incluido en la ley que se expidió con el objeto de modernizar la organización y funcionamiento de los municipios -ley 136 de 1994-, porque su introducción, sin lugar a dudas, permite que de manera efectiva se logre el objetivo mismo de ésta, cual es el adecuado funcionamiento de los municipios, teniendo como punto de referencia su situación socioeconómica.

El que esta regla no se hubiese fijado en la ley general, marco o cuadro que en su momento expidió el Congreso, a efectos de determinar los principios o parámetros a seguir por el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial de los empleados públicos-ley 4^a de 1992- no incide en la constitucionalidad de la norma que la contenga, dado que el legislador está facultado para incluir en leyes ordinarias aspectos propios de una ley marco, cuando ello sea necesario. Necesidad que está determinada por el ámbito propio de la materia que se esté regulando.

En efecto, sólo en la ley 136 de 1994, el legislador hizo uso de la facultad que el Constituyente le otorgó en el artículo 320 de la Constitución para establecer diferentes categorías entre los municipios, dependiendo de su situación fiscal, geográfica y demográfica. Ejercida esa facultad, el Congreso válidamente podía señalar consecuencias a esa clasificación, para cumplir el fin mismo que impuso la Constitución a ésta, como lo es que los municipios tengan un gobierno y administración diferentes.

Como se precisó en otro acápite de esta providencia, uno de los efectos de la categorización de los municipios es que ésta se refleje en el régimen salarial de los empleados al servicio de estas entidades. Así lo entendió el legislador cuando determinó que el monto de la asignación salarial de empleos como el del alcalde (artículo 87 acusado), el del contralor (artículo 159 de la ley 136 de 1994) y el del personero (artículo 177 de la ley 136 de 1994) dependía de la categoría del municipio en donde éstos prestaren sus servicios.

Pese a que esta Corporación declaró la inexequibilidad parcial de las dos últimas normas citadas de la ley 136 de 1994, por razones que no se relacionan con el tema de esta providencia (sentencias C-225 y 590 de 1995), es claro que el Congreso de la República está facultado constitucionalmente para señalar que la asignación salarial de los empleados al servicio de los municipios, esté condicionada por la categoría o clasificación que de éste hubiese realizado la ley (artículos 150, numeral 19, literal e) y 320).

Encuentra la Corte razonable, entonces, la inclusión del criterio anterior en la ley que se dictó con el objeto de modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. Recuérdese que no viola precepto constitucional alguno, el que en una ley ordinaria se comprendan aspectos propios de una ley general, por cuanto estas leyes no requieren de un requisito especial de mayorías, o trámite especial en el Congreso de la República que impida su incorporación o integración en una ley ordinaria. Los únicos requisitos que deben exigirse son: i) que su inclusión guarde relación con la materia de que trata la ley ordinaria donde ésta se ha articulado -prevalencia del principio de unidad de materia que exige el artículo 158 de la Constitución- y, ii) que la norma correspondiente no desnaturalice el ámbito propio de las leyes generales o marco, es decir, que se limite a señalar principios, directrices o parámetros que enmarquen la competencia del Gobierno Nacional para el ejercicio y desarrollo de las materias del artículo 150, numeral 19.

La inclusión de leyes marco en leyes ordinarias es lo que la jurisprudencia de la Corporación ha denominado concurrencia legislativa (sentencia C-133 de 1993 y C-054 de 1998, entre otras).

Por tanto, carecería de lógica afirmar que el legislador desconoció el principio de unidad de materia que exige el artículo 158 de la Constitución, al insertar en la ley 136 de 1994 la regla según la cual la categorización de los municipios debe ser tenida en cuenta a efectos en la determinación de la asignación salarial de los alcaldes municipales.

5.7. Sin embargo, surge un interrogante ¿podía el legislador establecer directamente los salarios mínimos y máximos que puede devengar la primera autoridad municipal, tal como lo hizo en el artículo 87 demandado?

Esta Corporación, teniendo como referente lo que se explicó en el acápite cuarto de esta providencia sobre la competencia de los distintos órganos para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden territorial, observa que el legislador, en el precepto demandado, excedió su competencia al señalar los salarios mínimos y máximos que podía devengar la primera autoridad municipal, por cuanto se arrojó una competencia privativa del Gobierno Nacional.

Si bien el Congreso podía establecer que la categorización de los municipios era un criterio a tener en cuenta para fijar la asignación salarial de los alcaldes, tal como se expuso anteriormente, correspondía al Gobierno Nacional y no aquél, con base en la competencia que le asigna el artículo 150, numeral 19, literal e), determinar los límites mínimos y máximos ha devengar por estos servidores, teniendo como punto de referencia la clasificación de los municipios elaborada por el propio legislador. No puede entenderse que la fijación de esos mínimos y máximos salariales estén comprendidos en la órbita de competencia del legislador, por cuanto la Constitución sólo le atribuye a éste la facultad de fijar principios o parámetros que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional, y la determinación de límites mínimos y máximos salariales, en el ámbito de la ley general de salarios, desborda la naturaleza de esta atribución.

De aceptarse que dichos límites hacen parte de la facultad que tiene el Congreso de la República en esta materia, se preguntaría entonces ¿cuál es el papel del Gobierno Nacional en relación con la asignación salarial de los alcaldes municipales? La respuesta es: ninguno, pese a que la Constitución sí le asignó un rol activo, pues es a éste a quien corresponde desarrollar, dentro de los criterios determinados por el legislador, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Así las cosas, es claro que en el artículo 87 acusado, cuando el legislador le señala directamente a los concejos municipales el marco de su competencia, al establecer que dentro de los límites por él impuestos les corresponde a éstos fijar la asignación de la primera autoridad local, usurpa la competencia del ejecutivo en esta materia. Si bien es cierto que con fundamento en el artículo 313, numerales 6 y 10 de la Constitución, es al Concejo Municipal al que compete determinar la remuneración del alcalde de su jurisdicción, también lo es que el Gobierno Nacional es el llamado a concretar las condiciones que han de tener en cuenta las autoridades territoriales para el ejercicio de esta atribución.

5.8. Si bien puede argumentarse que el legislador podía modificar la atribución contenida en el párrafo del artículo 12 de la ley 4^a de 1992, según la cual al Gobierno Nacional le compete determinar el límite máximo salarial que pueden llegar a devengar los servidores públicos del orden territorial, y ello incluye, por supuesto, al alcalde municipal (norma que fue declarada exequible por la Corte en sentencia C-315 de 1995), también es cierto que la naturaleza misma de la competencia restrictiva que tiene el Congreso en materia del régimen salarial de los empleados públicos, le impide a éste arrogarse una facultad que desborda su función. Para esta Corporación, los máximos y mínimos salariales, en la forma como los reguló el legislador en el artículo 87, exceden el ámbito propio de una ley general. Por ende, su regulación, por la dinámica misma que éstos envuelven, compete determinarlos al Gobierno Nacional. Competencia que no tiene origen en la ley 4^a de 1992, sino en la propia Constitución.

La concurrencia de competencias que existe en esta materia, le impiden al Congreso fijar normas que, bajo la apariencia de señalar un parámetro determinado, hagan nugatoria la competencia que el propio constituyente asignó al Gobierno Nacional.

Igualmente podría afirmarse que, con fundamento en el principio de representación, resulta más democrático que sea el Congreso de la República y no el Gobierno Nacional quien determine los límites salariales en los emolumentos que puede devengar un determinado servidor público. Sin embargo, ese argumento deja de lado que fue el propio Constituyente el que en aplicación de criterios de eficiencia y eficacia, radicó en cabeza del ejecutivo la facultad de desarrollar y regular determinadas materias, una de ellas, la relacionada con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, con sujeción a los criterios y pautas señalados por el legislador.

El artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución no admite interpretaciones que hagan viable sostener, por ejemplo, que en tratándose del régimen salarial de empleados de los entes territoriales, la intervención del Gobierno Nacional no se requiere, por cuanto es al Congreso a quien le compete, junto con los órganos de cada ente territorial determinar éste. La Corte disiente de esta interpretación, por cuanto no se ajusta a la naturaleza misma de la organización estatal diseñada por el Constituyente en esta materia. La concurrencia de competencias entre Congreso y Gobierno para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos, incluidos los del nivel territorial, no se puede negar bajo el argumento que son las autoridades territoriales las que deben asumir el papel del Gobierno Nacional, en aplicación de los principios de descentralización y autonomía de que trata la Constitución.

La tarea del legislador, en tratándose del régimen salarial de los empleados públicos, independientemente de su pertenencia a la administración central o a la descentralizada, se insiste, se concreta a determinar los criterios a los que debe ajustarse tanto el Gobierno Nacional y las autoridades de los entes territoriales en el ejercicio de la competencia que, en esta materia, el Constituyente privativamente les asignó. No existe ninguna norma en la Carta que permita presumir que el ejecutivo central, en la determinación del régimen salarial de estos servidores no posee facultad alguna.

5.9. En consecuencia, el legislador, al expedir la ley 136 de 1994, si bien estaba facultado para indicar que la clasificación de los municipios que en ella se hacía, era un criterio que debía incidir en la determinación del régimen salarial de los empleados municipales, según el cual a mayor población e ingresos mayor remuneración, no era competente para determinar los mínimos y máximos que podían devengar éstos, tal como lo hizo en relación con los alcaldes, por cuanto esta decisión correspondía al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales. Categorización que hace razonable que un mismo cargo en municipios de categoría diversa, tengan una asignación diferente, hecho que le permite al Gobierno concretar no sólo los máximos sino los mínimos dentro de cada categoría, para que sea el Concejo Municipal quien dentro de esos rangos determine la remuneración del alcalde de su jurisdicción. No puede aceptarse, en este sentido, la afirmación del actor según la cual el propio alcalde es el llamado a fijar su salario, pues principios como la moralidad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública (artículo 209 de la Constitución) aconsejan que sea una autoridad distinta al propio funcionario, quien especifique el monto de la remuneración salarial ha percibir. La competencia del alcalde para determinar los emolumentos de los empleos de su dependencia, artículo 315, numeral 7 de la Constitución, no puede interpretarse en el sentido que lo hace el actor, es decir, que sea el propio alcalde el competente para señalar el monto de su emolumento.

Por tanto, es importante, también, la determinación de un límite mínimo en la asignación salarial de los servidores del orden municipal, a efectos de que no existan municipios de una categoría superior que establezcan un salario inferior al que puede reconocer un municipio clasificado en una categoría menor. Sólo de esta forma puede darse cumplimiento al fin que la Constitución buscó con la categorización de los entes municipales. En este sentido, le corresponde al legislador establecer los criterios que debe tener en cuenta el Gobierno para fijar los mencionados límites.

5.10. Las razones expuestas, llevan a esta Corporación a declarar la inexequibilidad del artículo 87 de la ley 136 de 1994, salvo el aparte según el cual los salarios y prestaciones sociales de los alcaldes se pagarán con cargo a los respectivos presupuestos, por cuanto éste no fue objeto de demanda y no hace parte de la materia analizada en esta providencia. La razón, el legislador invadió la órbita de competencia de otros órganos, específicamente la del Gobierno Nacional, al señalar en este precepto los salarios mínimos y máximos que pueden devengar los alcaldes municipales. Así mismo, por la inescindible relación que existe entre el artículo 87 con el texto del artículo 88, también demandado, según el cual "*El Concejo de acuerdo a la tabla señalada en el artículo anterior, determinará la asignación mensual que devengará su respectivo alcalde a partir del 1º de enero de cada año, entendiendo que los valores señalados corresponden tanto a sueldo básico como a gastos de representación, si hubiere lugar a ellos*", éste habrá de ser excluido de igual forma del ordenamiento.

Debe aclararse que, por la redacción misma del artículo 87, la Corte no pudo más que declarar su inexequibilidad, dado que no existe forma de lograr que el criterio de la categorización se mantenga en su texto, de hacerlo, la Corte tendría que redactar un artículo nuevo, lo que escapa a su función.

Sexta. Unidad normativa.

El artículo 89 de la ley 136 de 1994 señala:

"EXCEPCION: Cuando por cualquier circunstancia el Concejo no fijare la asignación mensual del alcalde, éste devengará el valor resultante de promediar el máximo y mínimo de la respectiva categoría municipal, hasta que la corporación la determine."

Declarada la inexequibilidad del artículo 87 de la ley 136 de 1994, el artículo 89, transrito, también resulta contrario a la Constitución, por cuanto en él se establece que cuando el Concejo, por alguna razón, no fije la asignación salarial de un alcalde, ésta será la resultante de promediar los máximos y mínimos señalados en el artículo 87, máximos y mínimos éstos que deben ser excluidos del ordenamiento jurídico por la falta de competencia del legislador para señalarlos. En consecuencia, para que la declaración de inexequibilidad que se efectuará en esta providencia no resulte inocua, y pese a que el artículo 89 no fue demando, esta Corporación declarará la inexequibilidad de esta norma.

III.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declaran INEXEQUIBLES los artículos 87, 88 y 89 de la ley 136 de 1994. Salvo la expresión "Los salarios y prestaciones de los alcaldes se pagarán con cargo a los respectivos presupuestos municipales" contenida en el artículo 87, que por no referirse al tema estudiado en esta providencia, la Corte se inhibe para emitir cualquier pronunciamiento sobre la misma.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

GOBIERNO-Competencia para determinar régimen salarial de empleados públicos de entidades territoriales

Corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, obviamente, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general. En tratándose de los trabajadores oficiales de estas entidades, al Gobierno solamente le corresponde regular el régimen de prestaciones sociales mínimas, según lo establece el literal f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Es decir, que a partir de esos mínimos, las corporaciones públicas territoriales podrían establecer un régimen prestacional mayor al señalado por el Gobierno Nacional, sin que pueda entenderse que estos entes están usurpando competencia alguna en cabeza del ejecutivo central. "El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores -se refiere a los de las entidades territoriales- guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional".

EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES-Competencia concurrente para determinar el salario

Existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

GOBIERNO-Fijación de máximos y mínimos salariales/CONCEJO MUNICIPAL-Fijación de salario de Alcalde

Se le permite al Gobierno concretar no sólo los máximos sino los mínimos dentro de cada categoría, para que sea el Concejo Municipal quien dentro de esos rangos determine la remuneración del alcalde de su jurisdicción. No puede aceptarse, en este sentido, la afirmación del actor según la cual el propio alcalde es el llamado a fijar su salario, pues principios como la moralidad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública (artículo 209 de la Constitución) aconsejan que sea una autoridad distinta al propio funcionario, quien especifique el monto de la remuneración salarial ha percibir. La competencia del alcalde para determinar los emolumentos de los empleos de su dependencia, artículo 315, numeral 7 de la Constitución, no puede interpretarse en el sentido que lo hace el actor, es decir, que sea el propio alcalde el competente para señalar el monto de su emolumento.

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL-Límite mínimo salarial

Es importante la determinación de un límite mínimo en la asignación salarial de los servidores del orden municipal, a efectos de que no existan municipios de una categoría superior que establezcan un salario inferior al que puede reconocer un municipio clasificado en una categoría menor. Sólo de esta forma puede darse cumplimiento al fin que la Constitución buscó con la categorización de los entes municipales. En este sentido, le corresponde al legislador establecer los criterios que debe tener en cuenta el Gobierno para fijar los límites.

Fecha y hora de creación: 2026-01-11 10:54:49