



Función Pública

Sentencia 1865 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012).

Radicación número: 05001-23-31-000-2005-00971-01(1865-11)

Actor: AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN

AUTORIDADES MUNICIPALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada Municipio de Medellín y por el tercero interviniente Asociación de Empleados Oficiales del Municipio de Medellín contra la sentencia de 20 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las súplicas de la demanda incoada por la Auditoría General de la República.

LA DEMANDA

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la Auditoría General de la República solicitó la nulidad del Artículo 1 y Parágrafo, Artículo 2 y Parágrafo del Acuerdo 028 de 1977, *"por el cual se crea una prima de vida cara, se hace un aumento salarial a los empleados municipales y se dictan otras disposiciones prestacionales"*; el Artículo 3 numeral b) del Acuerdo 029 de 1978 *"Por el cual se hace un aumento salarial a los empleados públicos al servicio del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones"*, y los Artículos 1 y 2 del Acuerdo 049 de 1989 *"Por medio del cual se deroga y modifica el parágrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo 28 de 1977 y artículo 6 del Acuerdo 29 de 1978"*.

Como fundamentos jurídicos para sustentar la declaratoria de nulidad de los Acuerdos, expuso los siguientes (fls. 1 a 28):

Solicita la nulidad de los Actos atacados, porque el Concejo Municipal de Medellín, al crear y modificar *"la prima de vida cara"*, excedió las

competencias atribuidas en la Constitución y en la Ley.

Las autoridades locales como las Asambleas y Concejos, deben actuar dentro del marco establecido en la Constitución y la Ley, pues de acuerdo con el Artículo 287 de la Constitución Política, las facultades que les han sido reconocidas deben desarrollarse de manera autónoma y dentro de los límites establecidos por la Carta Política.

Los Acuerdos Municipales demandados, proferidos por el Concejo Municipal de Medellín, se cuestionan ante la falta de legalidad sobreviniente con normas superiores que definen el régimen de prestaciones sociales aplicables a los servidores públicos.

Bajo la vigencia de la Constitución de Política de 1986, la única autoridad facultada para definir el régimen salarial y de prestaciones sociales aplicables a los empleados vinculados al servicio de las entidades territoriales era el Congreso de la República, según lo disponía el inciso 2 del artículo 62.

La Constitución Política de 1991, le confió al Congreso y al Gobierno Nacional, la definición del régimen salarial y prestacional aplicable a los servidores públicos y prohibió a las autoridades de las entidades territoriales abrogarse esta facultad.

Es así como en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, se estableció que le corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales, y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Si bien los Artículos 300 y 313 de la Constitución Política reconocen facultades a las Corporaciones de elección popular para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleo, y los artículos 305 y 315 ibídem atribuyen a las primeras autoridades (Gobernadores y Alcaldes), la competencia para fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias conforme a lo establecido en la ley; dicha competencia (Asambleas y Concejos), está referida exclusivamente a la definición de las asignaciones básicas y ella no comprende la reglamentación de otros valores que pueden ser reconocidos a los servidores públicos, pues ésta competencia al tenor del Artículo 150 le corresponde al Congreso y al Presidente de la República.

La autonomía otorgada a las entidades territoriales, está vinculada con la posibilidad de definir las escalas de remuneración de sus empleados de acuerdo con los recursos disponibles en el Departamento, Distrito o Municipio, siempre que respeten los límites establecidos en el artículo 12 de la ley 4 de 1992.

La competencia de los Gobernadores y Alcaldes, está referida a la posibilidad de definir las asignaciones básicas de cada una de las dependencias que conforman la Administración Departamental, Distrital o Municipal, conforme a lo autorizado por la respectiva Ordenanza o Acuerdo.

Si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para definir el régimen salarial, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la Constitución y la Ley, no pueden crear o regular factores en forma distinta a la realizada por el Congreso y el Gobierno Nacional, pues al hacerlo excederían el marco de sus competencias.

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, no le es dable a las Asambleas Departamentales o a los Concejos Municipales modificar o reglamentar de manera especial el concepto de salario, ni los factores que hacen parte del mismo.

El Decreto 1919 de agosto de 2002, definió el régimen de prestaciones sociales aplicable para los empleados públicos del nivel territorial.

Concluye que conforme con las disposiciones mencionadas, la prestación reconocida en las normas acusadas, contraria disposiciones superiores. Y de acuerdo con la Ley 4 de 1992, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden territorial le corresponde fijarlo al Gobierno Nacional.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas cita las siguientes:

Artículos 1, 2, 113, 121, 123 inciso segundo, 150 numeral 19 literales e) y f), 287, 313 numeral sexto de la Constitución Política.

Artículo 12 de la Ley 4 de 1992.

Artículos 1 y 5 del Decreto 1919 de 2002.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Ø El Municipio de Medellín, contestó la demanda (fls. 109 a 141), y se opuso a las pretensiones con la siguiente argumentación:

En relación con la creación de la prima de vida cara, manifestó que ésta fue creada por el Acuerdo 22 del 11 de junio de 1943, como una bonificación para los empleados del Municipio de Medellín, con fundamento en el Artículo 169, numeral 4 de la Ley 4 de 1913, que otorgaba la facultad a los Concejos de fijar la remuneración de los empleados.

El Acuerdo 38 de septiembre 1 de 1944, le introdujo una modificación en cuanto al monto, y advierte que su pago será mes vencido.

A su vez el Acuerdo 74 de agosto 31 de 1945, modificó el Acuerdo 38, en el sentido de que la bonificación se llamaría prima móvil. Este Acuerdo se fundamentó para su expedición en el Artículo 169 de la Ley 4 de 1913, Ley 72 de 1926 y Ley 89 de 1936.

El Decreto 30 de 1950, la suspendió temporalmente debido al Estado de Sitio, conforme al Decreto 03590 de noviembre 14 de 1949. Y por medio del Acuerdo 28 de 1977, se revivió denominándose Prima de Vida Cara, excluyendo su pago para ciertos cargos como: Alcalde, Secretarios de Despacho, Personero, Contralor entre otros.

Y fue creada de nuevo por el Acuerdo 29 de 1978, para los funcionarios excluidos.

El Acuerdo 49 de 1989 modificó el Acuerdo 29 de 1978, haciendo retroactivo dicho pago para los funcionarios excluidos, y señaló que dicha prima constituiría factor salarial.

Con base en los antecedentes mencionados, concluye que la prima de vida cara constituye salario y no prestación social, ya que su pago se hace de manera habitual y periódica.

La competencia para el fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados del nivel territorial, estuvo dada inicialmente por el Artículo 197 de la Constitución de 1886.

Las Leyes 4 de 1913 (Art. 169), 72 de 1926 y 89 de 1936, apoyadas en la Constitución de 1886, fueron el fundamento para que el Concejo de Medellín, creara la prima de vida cara para los empleados municipales a través de los Acuerdos demandados. Así como los Decretos 1042 de 1978 y 1333 de 1986, artículo 291, el cual expresó: *“Las situaciones jurídicas laborales definidas por disposiciones municipales, no se verán afectadas por lo establecido en los dos artículos anteriores”*, luego conforme a la Constitución de 1886, los Concejos Municipales si tenían competencia para expedir los actos administrativos que dieron origen a la prima de vida cara.

El Acto Legislativo No. 1 de 1968, clarificó que las Asambleas establecían las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo (Art. 187 de la Constitución de 1886) y los gobernadores fijaban sus emolumentos según el Art.194 numeral 9 ibídem.

Estas atribuciones fueron conferidas al Concejo Distrital y al Alcalde Mayor de Bogotá, por el Art. 2 del Decreto 3133 de 1968. Y el Artículo 92 numeral 3 del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), estableció como atribución de los Concejos Municipales a iniciativa del Alcalde respectivo, determinar las escalas de remuneración de empleos.

Advierte que a partir de la Constitución de 1991, el Congreso de la República está facultado para expedir la Ley Marco a la cual debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Es decir, que el Gobierno fija el régimen prestacional de los empleados públicos de todos los ordenes (Nacional, Seccional o Local), a nivel central o descentralizado, función que es indelegable en las Corporaciones Públicas Territoriales.

En el caso de autos, el régimen prestacional de los servidores públicos del Distrito es fijado por el Gobierno Nacional, con base en la Ley 4 de 1992 (Art. 129 del Decreto 1421 de 1993).

Cita el Concepto No. 1393 de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del cual anota que bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991 la facultad para señalar el régimen salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, es de competencia concurrente del Congreso de la República, el Gobierno Nacional, las Asambleas Departamentales, Concejos, Gobernadores y Alcaldes, tal como lo estipula los artículos 313 numeral 6º y 315 numeral 7º de la C.N, y las sentencias de la Corte Constitucional C-315 de 1995, C-054 de 1998, C-510 de 1999 y 579 de 2001.

Finalmente el Decreto 940 de 2005, fijó a los Gobernadores y Alcaldes los límites máximos salariales en desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales, en especial la Ley 4 de 1992.

Plantea como excepciones falta de causa para pedir, pues se aplicaron las normas que rigen el asunto; buena fe, porque la Administración Municipal obró de conformidad con las normas constitucionales y legales sobre los Acuerdos Municipales existentes y genérica, en la medida en que aparezca cualquier otra probada dentro del presente asunto.

Ø La Asociación de Empleados del Municipio de Medellín – ADEM, quien intervino en defensa del acto controvertido, al representar los empleados del Municipio, se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos (fls. 50 a 57):

Señala que la prima de vida cara no es una prestación social, sino un salario, ya que su otorgamiento se realiza cada seis meses, retribución dada por el servicio prestado, que es de carácter habitual, periódico, fijo y obligatorio, requisitos exigidos para considerarse salario según el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978.

El Concepto rendido por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el año 2002, sobre el salario y sus generalidades, estimó que:

“...

Con fundamento en la Constitución Política el Concejo Municipal tiene la facultad de determinar escalas de remuneración de los diferentes empleos de la Administración Municipal, pudiendo establecer o no elementos salariales, diferentes a la asignación básica de los cargos. (Sentencia del Consejo de Estado de 25 de marzo de 1992 y del 17 de junio de 1999).”

El Legislador con base en las facultades otorgadas por la Constitución Nacional, expidió la norma marco de salarios para los empleados de cualquier orden al servicio del Estado, como lo fue la Ley 4 de 1992, sin que prohíba a los Concejos Municipales definir las escalas salariales de los empleados territoriales. La única prohibición expresa que contiene, consiste en que las corporaciones públicas no son competentes para regular sobre prestaciones sociales de los servidores públicos.

Por lo tanto la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales compete al Gobierno Nacional, según Decreto 1919 de 2002.

Agrega que el Concejo de Medellín al expedir los actos administrativos demandados, no se extralimitó en su ejercicio legal y constitucional porque tenía la competencia para la tramitación de la prima de vida cara, de conformidad con el numeral 4 del artículo 169 de la Ley 4 de 1913, Código de Régimen Municipal (Numeral 4 del Art. 169), Ley 72 de 1926 y 89 de 1936 y numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política de 1991.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia de 20 de mayo de 2011 accedió a las súplicas de la demanda y declaró la nulidad de los artículos contenidos en los Decretos demandados (Fls. 246 a 253), con la siguiente fundamentación:

Bajo la Constitución de 1886, los Concejos Municipales no contaban con la competencia para la fijación de un estatuto prestacional de sus servidores, conforme al artículo 187. En consecuencia, al no estar determinada la competencia para la fijación de las prestaciones sociales en cabeza de los Concejos Municipales, esta atribución le correspondía al legislador.

Con la Constitución de 1991, el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y el mínimo de los trabajadores oficiales, deben ser fijados y regulados por el Presidente de la República, de acuerdo con los objetivos y criterios que le haya señalado el legislador, mediante normas de carácter general, o leyes marco, según lo dispone el numeral 19, literal e) del artículo 150 de la Constitución de 1991.

La regulación del régimen atinente a las prestaciones sociales del Estado, es competencia del legislador extraordinario, mediante la expedición de Decretos extraordinarios, y no pueden otras autoridades administrativas, como los Concejos Municipales usurpar funciones propias del legislador al consagrar prestaciones diferentes a las establecidas por la ley.

El artículo 12 de la Ley 4 de 1992, determinó que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales era fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en esa ley. También precisó que no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales abrogarse esta facultad.

El Consejo de Estado en Sentencia de 7 de febrero de 2002, Radicado No. 1996-1035-01, Actor: Campo Elías Ochoa Velásquez, M.P. Ana Margarita Forero, se pronunció sobre la facultad exclusiva del Gobierno en la fijación de las prestaciones legales:

“(…) Como es sabido, tanto en la Carta Política de 1991 como en la anterior, el régimen prestacional de los empleados oficiales del orden territorial, es el señalado por la Ley. En efecto, a partir de la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 1968, el primitivo artículo 187 de la Constitución de 1886 fue subrogado, dejando en manos exclusivamente del Congreso, la facultad de regular el sistema prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden, siendo proscrito cualquier régimen señalado por los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales(…)”

El reconocimiento y pago de la prima de vida cara, carece de sustento jurídico válido, como quiera que el Gobierno no lo estableció como factor salarial, según se desprende del artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 y de los Decretos anuales que expide el Gobierno para establecer las

escalas de remuneración de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y de las Empresas Sociales del Estado.

Precisó que ni aún en vigencia de la Constitución de 1886, dichas Corporaciones contaban con la facultad de establecer factores salariales, pues se trato de una atribución asignada al Congreso de la República, quien era el competente para determinar las escalas de remuneración de los diferentes empleos.

Finalmente concluye que los Actos Administrativos demandados, no son aplicables en el actual ordenamiento Constitucional y Legal, pues fueron expedidos en contravía de las competencias establecidas en la Constitución de 1886 y de 1991.

LOS RECURSOS

Ø El Municipio de Medellín interpuso recurso de apelación cuya sustentación corre de folios 272 a 277 del expediente en el siguiente sentido:

Erró el A quo al apreciar la prima de vida cara como factor salarial, sin diferenciar su naturaleza, porque dicha prima es salario, y contrario a lo decidido por el A quo, el Consejo Municipal era competente para la época en la que se expidió la norma.

La prima de vida cara no tiene la naturaleza de prestación social, pues su naturaleza es eminentemente salarial, circunstancia que destacó la Corte Constitucional en Sentencia SU 1995 de 9 diciembre de 1999, donde se refirió el tema de la vigencia del Convenio OIT 95, y expresó que el salario no solo hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado, sino a todas las cantidades que tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada.

El hecho de que la prima cara se pague de forma semestral no desnaturaliza su esencia de salario, pues del contenido de los actos administrativos se puede inferir que para acceder a esa suma es necesario que el empleado se encuentre vinculado a determinada fecha y tiene derecho pleno si ha laborado la totalidad del año, de lo contrario su pago es proporcional, lo que permite concluir que el concepto salarial va ligado a la prestación del servicio durante la respectiva vigencia o anualidad.

Indica que el Artículo 2 del Acuerdo 49 de 1989, dispone que la prima de vida cara, constituye factor de salario, lo que excluye la discusión sobre su naturaleza. Agrega que conforme a la Constitución Política de 1991, existe una *“competencia concurrente para señalar el régimen salarial de los empleados del nivel territorial”*, de tal forma que al Congreso le correspondió expedir la Ley 4 de 1992, por medio de la cual se establecieron los principios y parámetros generales que debería tener en cuenta el Gobierno Nacional, para precisar los límites máximos de los salarios de los empleados de las entidades territoriales, Concejos Municipales y Alcaldes.

Precisó que el Decreto 1919 de 2002, por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial, sólo aplica para el régimen prestacional de los empleados públicos y no para el régimen salarial.

Finalmente consideró que el fallo impugnado carece de fundamentación, pues se pronunció de fondo sin el cabal cumplimiento de las cargas procesales que debía cumplir la parte actora y ello desborda su competencia, de acuerdo al contenido del artículo 137 del C.C.A.

Ø La Asociación de Empleados Oficiales del Municipio de Medellín - ADEM, fundamentó el recurso de apelación en el siguiente sentido (fls. 255 a 270):

Cuando entró en vigencia el Decreto 1919 de 2002, el Municipio de Medellín ordenó a la Secretaría General la elaboración de un estudio, para definir si la prima de vida cara tenía la connotación de prestación social, y si se seguiría reconociendo o no.

La Subsecretaría Jurídica del Municipio, concluyó que esta prima por retribuir directamente el servicio debía ser considerada salario, razón por la cual se siguió pagando a los empleados vinculados a la vigencia del Decreto 1919, teniendo en cuenta que los factores salariales establecidos en el Decreto – Ley 1042 de 1978, se hicieron aplicables a los empleados públicos territoriales por expresa extensión que hiciera el artículo 3 de la Ley 27 de 1992, inciso 2 del artículo 87 de la Ley 443 de 1998 y por el artículo 55 de la Ley 909 de 2004; y porque de acuerdo con el Decreto 1919, los factores salariales establecidos en el Decreto Ley 1042 de 1978, se hicieron extensivos a los empleados públicos territoriales.

El Concejo Municipal por medio de la Comisión Accidental, rindió un informe en donde destacó que esta Norma (Decreto 1919 de 2002), modificó exclusivamente el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos, y agregó que aquellas primas expedidas por los Concejos y Asambleas, son factores salariales y quedaron vigentes con la expedición del reiterado Decreto.

La facultad para determinar las escalas de remuneración por parte del Concejo, comprende además de fijar el salario básico, la competencia para establecer otros factores salariales, de acuerdo con el Concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública. De igual manera, las Altas Cortes asumieron una posición semejante, y así lo interpretó el Gobierno Nacional al proferir el Decreto 1042 de 1978, el cual estableció dicha escala, y todos los aspectos que comprende la remuneración.

La prima de vida cara se paga a los empleados públicos que hayan servido el año de servicio o proporcional a este, siempre y cuando su vinculación sea mayor de 30 días en el semestre, y no se otorga para cubrir una contingencia personal o social. Por tal razón no se puede equiparar con la prima de navidad o de vacaciones.

Finalmente indicó que el artículo 33 del Decreto 1045 de 1978, incluyó también como asignaciones salariales la prima técnica y la bonificación por servicios prestados.

EL CONCEPTO FISCAL

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado rindió Concepto, a través del cual solicitó confirmar el fallo impugnado (fls. 383 a 390), con los siguientes argumentos:

Corresponde al Congreso de la República de conformidad con el Artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política de 1991, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, y regular el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales, atribución que persistía desde la Constitución de 1886.

De acuerdo con el Artículo 150 de la Constitución, dichas funciones en lo pertinente a las prestaciones sociales, son indelegables en las Corporaciones Públicas Territoriales, razón por la cual no pueden abrogárselas, y si bien estas entidades gozan de autonomía, esta no es absoluta, porque está circunscrita a la Constitución y a la Ley.

El artículo 12 de la Ley 4 de 1992 declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-315 de 1995 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, dispuso que el Gobierno Nacional fijaría los límites máximos salariales de los servidores de las entidades territoriales, en armonía con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, de donde se reconoce la existencia de una competencia concurrente para tal fin, *“primero: el Congreso, segundo: el Gobierno, tercero: las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en cuanto a las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, y cuarto: a los Gobernadores y Alcaldes”*, quienes deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones de las Asambleas y Concejos, sin desconocer los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional.

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política de 1991, la competencia para fijar el régimen salarial de los empleados del sector territorial es concurrente entre el legislador a través de las Leyes Marco, el Ejecutivo y las Autoridades Locales, Asambleas y Gobernadores, Concejos y Alcaldes, y la fijación del régimen salarial de los empleados al servicio de los entes territoriales está sujeto no solo a las disposiciones que dentro de sus competencias expide el Congreso y el Ejecutivo, sino además a las limitaciones propias de su presupuesto.

Como el Artículo 1 y Parágrafo, Artículo 2 y Parágrafo del Acuerdo 028 de 1977; Artículo 3 literal b) del Acuerdo 029 de 1978; y los Artículos 1 y 2 del Acuerdo 049 de 1989, fueron expedidos por el Concejo Municipal de Medellín después del cambio de competencias previsto en materia salarial en la reforma del Acto Legislativo No. 1 de 1968, que modificó la Constitución Política de 1886, serían nulos, por cuanto dicha atribución fue expresamente otorgada al Congreso (numeral 9 del Artículo 76 de la Constitución Política), luego carecía dicha Corporación Municipal de competencia, para regular dichas prerrogativas.

El objeto de la expedición de los actos administrativos demandados fue el de crear y regular la prima de vida cara y según la reforma del Acto Legislativo 01 de 1968, vigente para la época de expedición de los Acuerdos demandados, corresponde a los Concejos Municipales: *“determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos..”*.

De lo anterior concluye que *“el Concejo Municipal de Medellín, estaba facultado únicamente para determinar las escalas de remuneración de los servidores municipales, dentro de los límites del ordinal 3 del artículo 197 del Acto Legislativo 01 de 1968, es decir, las escalas de remuneración, más no la modificación del régimen prestacional de los empleados”* como las primas extralegales.

Considera que los Acuerdos demandados no conservan la presunción legal, *“pues crearon y regularon una prestación social extralegal que denominaron “prima de vida cara”, actuaciones que desbordan el ordenamiento legal, luego es procedente que se declare su nulidad”*, ya que el Concejo Municipal de Medellín *“no tenía competencia para decidir, crear y proferir regulación alguna respecto a esta prima, como fijar su monto, periodicidad, y establecer quienes tenían o no derecho a su reconocimiento”* folio 389.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO.

Consiste en determinar si los Actos Administrativos por medio de los cuales el Concejo Municipal de Medellín, creó y modificó la prima de vida cara, para los funcionarios y empleados públicos del ente territorial, fueron dictados sin competencia y con violación directa de la Constitución y la Ley.

ACTOS ACUSADOS

Las disposiciones acusadas son las siguientes:

ACUERDO NÚMERO 28 DE 1977

(1º de diciembre)

Por el cual se crea una prima de vida cara, se hace un aumento salarial a los empleados municipales y se dictan otras disposiciones prestacionales.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN,

En uso de sus atribuciones legales y en especial de las que le confieren las Leyes 4ª de 1913, 72 de 1926 y 89 de 1936,

ACUERDA:

ARTICULO 10 — *A partir de febrero de 1978 a todos los empleados del Municipio hasta la curva 9 se les pagará una prima de vida cara, la cual será del ciento por ciento del sueldo básico mensual del empleado. Esta se pagará en dos cuotas iguales, así: la primera, equivalente a la mitad de la prima, en el mes de febrero; y la segunda, o sea la otra mitad, en el mes de agosto de cada año.*

PARAGRAFO:— *Esta prima se pagará a los empleados que se encuentren actualmente fuera de curva, pero se exceptúan: Alcalde, Secretarios del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Contralor, Personero, Tesorero y Auditor de Empresas Públicas.*

ARTICULO 2º — *Para el pago de la prima el año se divide en dos semestres, así: entre el primero de septiembre de un año y el último día de febrero del siguiente y entre el primero de marzo y el 31 de agosto del mismo año.*

PARAGRAFO:— *El empleado que se vincule o que por cualquier razón se desvincule en el transcurso del semestre, no complotándolo tendrá derecho a que la prima se le reconozca proporcionalmente al tiempo servido en dicho semestre. Siempre y cuando su vinculación sea mayor a 30 días en el semestre...”*

ACUERDO NÚMERO 29 DE 1978 (Diciembre 15)

Por el cual se hace un aumento salarial a los empleados públicos al servicio del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN

En uso de sus atribuciones legales y en especial de las que le confieren las Leyes 4ª de 1913, 72 de 1926 y 89 de 1936,

ACUERDA:

ARTICULO 1º A partir del 1º de enero de 1979 aumentarse en un 35% las asignaciones de los empleados municipales no amparados por la convención colectiva de trabajo (empleados públicos)

PARAGRAFO: — El aumento a las asignaciones previsto por este Artículo no cubre las asignaciones del señor Alcalde, de los Secretarios de Despacho, de los señores Directores de Valorización y Planeación ni a los funcionarios elegidos por el Concejo.

ARTICULO 20 — A partir del primero de enero de 1979 el Alcalde de Medellín, los Secretarios del Despacho, los Directores de Departamentos Administrativos y el Secretario del Concejo devengarán los mismos gastos de representación que los funcionarios elegidos por el Concejo.

ARTICULO 30 — Reconócese a los empleados de que habla el Artículo primero, las siguientes prestaciones extralegales:

Auxilio quirúrgico:

Cirugía menor 600.00

Cirugía mayor 1.100.00

Prima de vacaciones:

Veinte (20) días de salario básico.

Auxilio para aros de anteojos: \$ 500.00

Prima de maternidad 900.00...”

ACUERDO No. 49 DE 1989 (noviembre 22)

Por medio del cual se deroga y modifica el párrafo 1º del Acuerdo 28 de 1977 y artículo 6º del Acuerdo 29 de 1978.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN

En uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el Decreto 1333 de 1986,

ACUERDA:

ARTICULO 1º- Para efectos de la prima de vida cara, derógase y modifícase expresamente la exclusión de que estos beneficios y en favor del Alcalde, Secretarios del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Contralor, Personero, Tesorero y Auditor de Empresas Públicas y secretario general del concejo, se contemplan en el párrafo 1º del artículo 1º del Acuerdo 28 de 1977 y artículo 6º. del Acuerdo 29 de 1978.

ARTICULO 2º. Como consecuencia de lo anterior, la prima de vida cara hecha extensiva a los funcionarios arriba citados, constituye factor de salario para efectos de las prestaciones sociales a- partir del 1º de enero de 1990.

PARAGRAFO: Páguese con retroactividad a 1989 a los funcionarios que determina el artículo 1º y que hayan estado vinculados a agosto 31 del mismo año...”

ANÁLISIS DE LA SALA.

Con el fin de resolver el asunto planteado la Sala lo aborda en el siguiente orden:

Antecedentes Normativos:

La Constitución Nacional de 1886, en su artículo 76, numeral 7º reservaba al Congreso la facultad de “crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus dotaciones”, y en el numeral 3º, la de “conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales”, potestad revalidada en el artículo 187 ibídem, según el cual “Las Asambleas Departamentales, además de sus atribuciones propias, podrán ejercer otras funciones por autorización del Congreso.”

Posteriormente con la expedición del Acto Legislativo No. 3 de 1910, se facultó a las Asambleas Departamentales para fijar “(...) .el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sus sueldos”, luego desarrollada mediante el numeral 25 del Artículo 97 de la Ley 4ª de 1913.¹

Mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1945, Artículo 186, numeral 5º, se reiteró la autorización dada al Congreso para que confiriera atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales, y se reprodujo la facultad conferida por el Acto Legislativo No. 3 de 1910, para que aquellas Entidades administrativas fijaran de manera directa el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sus sueldos.

De la normativa que se analiza se puede inferir que con sujeción a las reglas creadas por la Constitución de 1886, las Asambleas Departamentales sí tenían competencia para fijar los sueldos de los empleados de las Entidades Territoriales.

Posteriormente, con el Acto Legislativo No. 1 de 12 de diciembre de 1968, que modificó, entre otros, los artículos 76, 120 y 187², de la Constitución de 1886, estableció que el órgano encargado de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, era el Congreso, quien quedaba facultado para revestir pro tempore al Presidente de la República con precisas facultades extraordinarias para regular la materia.

Bajo el mismo criterio, el artículo 150 de la Constitución Política prevé:

“(...) Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. (...)

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

a) (...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

“Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.” (Se resalta)

De acuerdo con la norma transcrita le compete al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para *“fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.”*

Se presenta, entonces, una competencia compartida entre el Legislador y el Ejecutivo para estos efectos: aquel determina unos parámetros generales conforme a los cuales este ha de fijar todos los elementos propios del régimen salarial y prestacional.

La ley 4ª de 1992 en su artículo 12 estableció:

“... 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”. (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Del análisis de las normas enunciadas se concluye que la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el Legislador. En cuanto al régimen salarial el Gobierno señala el

límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden nacional.

Este precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se dijo que esta atribución del Gobierno no pugna con la que el constituyente expresamente otorgó a las Entidades Territoriales para fijar las escalas de remuneración y los emolumentos de los empleos de sus dependencias, siempre y cuando se entienda que tal facultad está referida, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los Empleados Públicos Territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.

En suma, el Presidente de la República puede establecer, para el sector territorial, los regímenes salariales y prestacionales de los empleados públicos y señalar las prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales, pero debe sujetarse a la Ley Marco expedida por el Congreso, que en nuestro caso es la Ley 4ª de 1992.

Es del caso precisar que en un caso similar al que se analiza, con ponencia de quien hoy redacta la presente providencia³, esta Sala precisó que las Corporaciones Públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, toda vez que así lo disponía expresamente el artículo 76 de la Constitución Política de 1886 y lo señala el 150, numeral 19, literal e) de la Carta Política de 1991 que hoy nos rige, al igual que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.⁴

En dicha oportunidad se plasmó por este Despacho:

"(...) En su insistencia porque se reconozca el derecho reclamado, el apelante pasó por alto el punto referido por el Tribunal, consistente en que las Corporaciones Públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, toda vez que así lo disponía expresamente el artículo 76 de la Constitución Política de 1886 y lo señala el 150, numeral 19, literal e) de la Carta Fundamental de 1991 que hoy nos rige, al igual que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

El artículo 150 de la Constitución Política prevé:

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

"1...

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

"...

"e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

"Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas".

La ley 4ª de 1992 en su artículo 12 estableció:

"... 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". (subrayas y negrillas fuera del texto).

El texto, claro por demás, de las normas transcritas, respaldan el argumento del Tribunal, referido a la falta de competencia de las Asambleas Departamentales para regular aspectos salariales y prestacionales de los empleados públicos y evidentemente los actos con los cuales la demandante pretende el pago del sobresueldo que reclama, son inaplicables porque contrarían la Constitución y la ley y una decisión accediendo a su petición resultaría tan contraria a esas normatividades, como son contrarias las normas locales que invoca; en consecuencia tales argumentos permanecen incólumes como fundamento de la decisión recurrida y en este caso resultan suficientes para mantenerla.(...)"

Caso Concreto.

Conforme a la normatividad analizada y al criterio jurisprudencial establecido por esta Corporación, el Concejo Municipal de Medellín carecía de competencia para crear emolumentos o factores prestacionales o salariales a favor de los mismos, pues se arrogó facultades, que conforme a la normatividad transcrita, están reservadas al Gobierno Nacional, potestad que éste ejecuta dentro de un marco trazado por el legislador, en este caso inicialmente bajo la potestad del Acto Legislativo de 1968, luego a través de la Constitución de 1991 y finalmente mediante la Ley 4ª de 1992.

Acorde con lo expuesto por el A-quo y lo analizado en la normatividad aplicable al caso, le asiste razón a la parte demandante, en consecuencia, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda en los términos allí señalados, en la medida en que, no prosperaron los argumentos presentados por los apelantes.

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

CONFÍRMASE la sentencia de 20 de mayo de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por la Auditoría General de la República contra del Municipio de Medellín.

ACEPTASE la renuncia presentada por el Doctor Ricardo Antonio Rodríguez Cárdenas, al poder conferido por la Auditoría General de la República (fl. 393).

RECONÓCESE personería a la Doctora María Carolina Carrillo Saltaren, identificada con la cedula de ciudadanía No. 63.496.290 y portadora de la tarjeta profesional No. 107046 del C.S. de la J., como apoderada de la entidad demandante, en los términos del poder que obra a folio 398 del expediente.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la sala en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

¹Artículo 97, ordinal 25. “Fijar los sueldos de los empleados del departamento que sean de cargo del Tesoro Departamental”.

²Modificado por el Artículo 57, que consagra las competencias de las Asambleas Departamentales.

³Sentencia de 3 de abril de 2008. expediente No. 9110-2005. Actor: Blanca Cecilia Poveda Acosta.

⁴Además con bien lo precisa el Agente del Ministerio Público, el anterior criterio retomado por la Sección Segunda en su integridad en sentencias de 31 de julio de 2008, expediente 0218-08, M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 4 de septiembre de 2008, expediente 2004-05337-02, M.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 06:59:49