



Sentencia 01632 de 2006 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C. – Las facultades otorgadas sobre materia de carrera administrativa por el Decreto 1421 de 1993 deben supeditarse a autorizaciones legales / NORMA ADMINISTRATIVA LABORAL – No debe facultarse a autoridades diferentes al legislador para expedirlas / POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS LEYES – Está atribuida al Presidente de la República / PRINCIPIO PROHIBITIVO DE LA TAUTOLOGIA LEGAL – Se refiere a la repetición de normas superiores por autoridad que no tiene la atribución en esas materias

Respecto de la facultad otorgada al Concejo Distrital en el Art. 12- num. 21 del D. L. 1421 /93, se observa en primer lugar que no se autoriza para que la Corporación Administrativa expida libremente acuerdos en esas materias, sino que se supedita a autorizaciones legales. De otra parte, esta Jurisdicción ha repetido que si la ley, unificadamente y para todos los servidores públicos administrativos, ha expedido disposiciones en materia de carrera administrativa y de régimen laboral de los servidores públicos (v. gr. En el campo de las situaciones administrativas: ingreso, permanencia, derechos, retiros temporales y definitivos, etc.) no se ve razón alguna para que se autorice a otras autoridades para que expidan NORMAS ADMINISTRATIVAS en esas mismas materias, cuando ellas no pueden ir en contravía de las del orden legal y, además, porque el poder “reglamentario” de las leyes está atribuido al Presidente de la República. Entonces, aún en hipótesis, facultar al Concejo Distrital para regular esas materias, lo único que podría conducir es a la expedición de disposiciones distritales “repetitivas” de la ley sobre la materia, que conducirían al caos y que serían “innecesarias” por la primacía de la ley, conllevando a la expedición de normas que resultarían inconstitucionales e ilegales, las cuales podrían alcanzar a producir efectos jurídicos mientras se excluyen del ordenamiento jurídico. Además, se desconocería el principio de la prohibición de la tautología legal, por la repetición de normas superiores por autoridad que realmente no tiene la atribución en esas materias, lo innecesario de ellas y la confusión que puede acarrear.

PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO – La Constitución les reconoce su autonomía y le señala los parámetros en cuanto a su estructura / EMPLEOS EN LAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO – La Constitución señala mediante Leyes, las condiciones para su existencia, categorías y escalas de remuneración / GASTOS PÚBLICOS – La Constitución prohíbe hacer gastos no aprobados por el Congreso, Asambleas o Concejos Municipales

Nuestra Carta Constitucional, por un lado, contempla la existencia de DISTINTAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO (v. gr. Departamentos, Distritos, Municipios) y las atribuciones de sus autoridades, respecto de las cuales reconoce su autonomía dentro de los parámetros constitucionales y legales. De otra parte, señala parámetros respecto de la ESTRUCTURA DE DICHAS ENTIDADES. Respecto de los empleos, que en todas ellas existen, precisa las condiciones para su existencia (funciones, planta de personal, presupuesto) al regular su ingreso a los mismos; señala las autoridades que pueden crearlos, suprimirlos o fusionarlos; reconoce la existencia de distintas categorías de empleos (las que se justifican por las diferencias de requisitos, experiencias, funciones, etc.) que se determinan por sus autoridades competentes; atribuye competencia para determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos; precisa las autoridades que pueden fijar los emolumentos concretos de los distintos empleos con arreglo a otros actos generales sobre la materia, cuando así es necesario; prohíbe hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso, las Asambleas o los Concejos Distritales o municipales, lo cual también tiene relación con los gastos que demandan los empleos públicos. Y, en cuanto a gastos, es necesario tener en cuenta que la organización presupuestal y financiera se desarrolla con base en el presupuesto expedido para cada año, aprobado mediante el procedimiento dispuesto legalmente.

EMPLEOS PÚBLICOS – Sólo existen en cuanto tengan funciones determinadas en la Constitución, la Ley o reglamentos / NOMENCLATURA DE EMPLEOS PÚBLICOS – No implica que en todas las entidades públicas existan todos los mismos empleos / PLANTA DE PERSONAL DE ENTIDADES PÚBLICAS – Debe comprender los empleos de tiempo completo y parcial debidamente clasificados por nivel y grado salarial / JUEZ – No existe norma que lo autorice para modificar plantas de personal en cuanto a su clasificación y grados salariales / JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – En cuanto a los actos administrativos de plantas de personal se limitan al control de legalidad dentro de sus límites / MANUAL DE FUNCIONES Y REQUISITOS EN ENTIDADES PÚBLICAS – Puede ser general o específico conforme a la planta de personal y se expide por autoridades competentes / ESCALA SALARIAL – Comprende el salario o asignación básica según su nivel y grado salarial

Ahora, en cuanto a los EMPLEOS PÚBLICOS es necesario señalar que conforme a la Constitución y la ley, solo pueden existir en cuanto tengan unas funciones determinadas en la Constitución, la ley o reglamentos, además de otros presupuestos previos que la Carta determina. EN LA

NOMENCLATURA de ellos se encuentra –en general- el compendio de empleos que pueden existir en las entidades públicas; el hecho que esté previsto un empleo determinado en esa nomenclatura (V.gr. Rector, decano, alcalde, personero, etc.) no implica que en la respectiva planta de personal de todas las entidades públicas deban existir todos esos empleos, por cuanto cada una de ellas se ajusta a sus cometidos y en tal razón tendrá unos determinados empleos. EN LA PLANTA DE PERSONAL de la entidad pública deben estar comprendidos los empleos de tiempo completo y tiempo parcial (relacionados con empleados públicos y trabajadores oficiales), debidamente “clasificados” por nivel y grado salarial, este último relacionado con la escala salarial aplicable. No se encuentra norma superior que autorice a ningún juez para que, según sus criterios, ordene e imponga su voluntad a las autoridades competentes sobre modificación de las plantas de personal en el sentido de crear o suprimir determinados empleos o de modificar su clasificación y grados salariales; la competencia contencioso administrativa –conforme a la Constitución y la ley- respecto de actos administrativos de plantas de personal se limita al control de legalidad de dichos actos según sus límites, sin que en ella tenga dicha connotación, y de hacerlo se atentaría contra la autonomía que ellos tienen conforme a la Constitución y las leyes para determinarlos según sus necesidades, capacidad económica y propia voluntad administrativa. El MANUAL DE FUNCIONES Y REQUISITOS, que puede ser general y específico, comprende los parámetros en dichos campos, conforme a la planta de personal de la entidad y se expide por sus autoridades competentes. La Jurisdicción no se encuentra facultada para imponer a la administración la obligación de contemplar determinados empleos con las clasificaciones correspondientes (que inciden en materia salarial) y señalarles las funciones que en su criterio deben tener, aún sobre la base de otras existentes. LA ESCALA SALARIAL que comprende el salario o asignación básica de cada empleo, según su nivel y grado salarial se expide por las autoridades que determina nuestro ordenamiento jurídico; en algunos organismos, con fundamento en esta escala se expide el DECRETO DE SALARIOS de la entidad, en donde, en concreto se determina el salario de cada uno de sus empleos según su clasificación. No se encuentra normatividad alguna que faculte al juez, sin mandato expreso legal, para imponerle a la administración la obligación de fijarle una determinada escala salarial básica en cuanto a ciertos empleos. Si así no fuera, por ejemplo, por vía de tutela se podría reclamar que dicho Juez ordenara la nivelación (fijación de salario básico igual) de una determinada clase de empleos (v. gr. Profesional universitario) de todos los niveles (nacional, departamental, distrital, municipal, etc.) por el hecho de tener unas similares funciones y denominación, con lo cual se afectarían indudablemente todos los actos jurídicos que determinaran esas escalas salariales (sin haberlos juzgado por la autoridad judicial competente, por la vía contemplada en la ley), con desconocimiento de las atribuciones –aún constitucionales- de esas autoridades en dicha materia.

CLASIFICACION DE LOS EMPLEOS – Tiene en cuenta los requisitos para su ejercicio y repercute en el grado salarial que se asigna a cada uno / FUNCIONES DE LOS EMPLEOS PUBLICOS – Aunque estén en una denominación, las funciones pueden ser diferentes así como su escala salarial / DISTRITO CAPITAL –Sus plantas de personal, manuales de requisitos y funciones, escalas salariales y presupuestos están en actos administrativos

La clasificación de los empleos. Entonces, teniendo en cuenta los cometidos y objetivos de una entidad, en ella se determinan o crean los empleos (con sus funciones) con su respectiva planta de personal; pero, como todos los empleos (según sus funciones) no pueden ser exactamente iguales, aunque su denominación inicial sea similar (v. gr. Secretaria, profesional) ha surgido una CLASIFICACIÓN de ellos que tiene en cuenta los requisitos para su ejercicio (experiencias, preparación, etc.) y que repercute en el grado salarial que se asigna a cada uno de ellos. La función esencial de ellos los agrupa en una determinada denominación (v. gr. Secretarías, Conductores, etc.) pero todos ellos, según sus requisitos y funciones pueden tener diferencias que se tienen en cuenta para la escala salarial. En determinadas instituciones todos ellos aparecen contenidos en ACTOS ADMINISTRATIVOS; por ejemplo, en el Distrito Capital las plantas de personal, sus manuales de requisitos y funciones, las escalas salariales de sus empleos y el Presupuesto Distrital están previstos en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad. El control de legalidad de dichos actos se encuentra atribuido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por mandatos Constitucional y legales; sólo esta Jurisdicción puede suspender sus efectos y anularlos. Además, el Contencioso Administrativo, respecto de actos administrativos, también juzga su constitucionalidad, además de su confrontación con otros ordenamientos jurídicos pertinentes.

ACTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE EMPLEOS PUBLICOS – El control de legalidad en cuanto a su nomenclatura, clasificación y presupuestos está en la Jurisdicción Contencioso Administrativa / NOMENCLATURA, CLASIFICACION Y PRESUPUESTOS DE EMPLEOS PUBLICOS – Los actos administrativos que los señalan son controlados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa / CLASIFICACION DE EMPLEOS PUBLICOS – Así tengan una función similar no necesariamente deben ser clasificados de igual manera / RECURSOS ECONOMICOS DE ENTIDAD PUBLICA – No faculta al juez para ordenar que se asignen para elevar el salario a un grupo de servidores

Los controles establecidos en nuestra Constitución tienen límites y cada autoridad facultada para ejercerlos, debe hacerlo dentro de los límites correspondientes. No puede ser de recibo que se ordene la MODIFICACIÓN DEL REGIMEN JURÍDICO en determinados campos (v.gr. plantas de personal, escalas salariales, presupuestos) con lo cual se DEJA SIN EFECTO EL REGIMEN JURÍDICO EXISTENTE Y VIGENTE, a la vez que se diga que el control de ese REGIMEN VIGENTE –QUE SE AFECTA- corresponde a otra autoridad, cuando ya se ha impuesto su alteración por quien no tiene asignada la atribución para juzgarlos. En el campo de la NOMENCLATURA, CLASIFICACION DE EMPLEOS (NIVEL Y GRADO SALARIAL) Y PRESUPUESTOS, cuando todos ellos se encuentran contenidos en ACTOS ADMINISTRATIVOS, se recuerda que su control de legalidad está atribuido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Esta es la habilitada para juzgar dichos actos y determinar si son o no contrarios al ordenamiento jurídico constitucional y legal. En cuanto a la CLASIFICACION DE EMPLEOS es necesario un estudio profundo de las situaciones

relevantes (requisitos, experiencias, funciones, etc.). para determinar si ellas están o no conforme al ordenamiento jurídico; no basta, por lo tanto, que determinados empleos de una cierta nomenclatura, por el hecho de tener una función esencial similar, tengan que ser clasificados de igual manera con efectos iguales en escala salarial; por ejemplo, no es posible admitir que como las Secretarías, en esencia, cumplen labores similares en las distintas oficinas y entidades, todas ellas, sin distinción deben pertenecer a un mismo GRADO SALARIAL para privilegiar un presunto DERECHO DE IGUALDAD, más cuando éste se predica “entre iguales” dadas las demás circunstancias que así los identifican; si así fuera, habría que dejar sin efecto innumerables clasificaciones y grados salariales que existen respecto de empleos estatales, para nivelarlos a todos por lo alto. El examen de dichas situaciones está reservado a una Jurisdicción cuando aparece contenido en actos administrativos. Ahora, el hecho que una determinada entidad cuente con RECURSOS ECONOMICOS no faculta al Juez, para según su voluntad, ordenar que ellos se asignen para elevar el salario a un grupo de servidores que señale, más cuando los Entes Públicos tienen una serie de obligaciones que cumplen en diversos órdenes y no solo existe la pretendida por un accionante. Las entidades, por medio de sus Corporaciones habilitadas para expedir sus presupuestos, lo hacen teniendo en cuenta “todas” las necesidades, no solo algunas y la autonomía se ejerce conforme a la Constitución y la Ley.

AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES – En el Distrito Capital al suprimir cargos y crearlos en otros grados, se cumple lo ordenado por la Corte Constitucional / SUPRESIÓN DE CARGOS EN EL DISTRITO CAPITAL – Al cumplirse lo ordenado mediante tutela se logró la nivelación salarial de los empleados suprimidos en sus cargos / SENTENCIA DE TUTELA EN SUPRESIÓN DE CARGOS – No puede producir efectos retroactivos

Está demostrado en el proceso que el Distrito Capital dio cumplimiento a lo ordenado en sentencia de tutela T-345/98 por la Corte Constitucional, al efectuar la supresión de los cargos de auxiliar de servicios generales grados I-C y II-C, y posteriormente crear todos esos empleos en grado III-C, con la nivelación salarial. A su vez, el Secretario Distrital de Educación incorporó al personal en esos empleos y a partir de allí comenzaron a devengar la remuneración del empleo al cual ingresaron. Lo anterior implicó para el Distrito Capital la modificación de la planta de personal pertinente, el ajuste del presupuesto distrital para cumplir con la mayor carga erogatoria que le impuso la Corte Constitucional, a más de dejar sin efectos la existencia de algunos empleos en la nomenclatura distrital y alterar tácitamente los manuales de requisitos y funciones de sus empleos. Se considera que fuera de lo ya hecho, la sentencia de tutela en este evento no puede producir efectos retroactivos, pues la consecuencia jurídica de la sentencia en sus términos no era otra que la entidad demandada, oportunamente efectuara la nivelación de los salarios, de los funcionarios vinculados en los grados I-C y II-C, que para la Corte desempeñaban las mismas funciones de los vinculados en el grado III-C. Pretender que con fundamento en la citada sentencia de tutela que se generen consecuencias situacionales y económicas anteriores a la decisión tutelar adoptada es agravar más la situación jurídica para la entidad pública obligada, fuera de afectar gravemente el ordenamiento jurídico, pues habría necesidad de dejar sin efecto ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES Y PARTICULARES, VIGENTES EN SU MOMENTO, QUE PRODUJERON SUS EFECTOS EN EL TIEMPO Y LAS RESPECTIVAS SITUACIONES CONSOLIDADAS, a la vez que “crear” obligaciones en oposición de la misma Constitución que prohíbe tajantemente efectuar gastos no previstos en los presupuestos respectivos aprobados por sus autoridades competentes. De otra parte, los actos contentivos de la CLASIFICACION DE EMPLEOS, ESCALAS DE REMUNERACION Y PRESUPUESTO PERTINENTE de los años anteriores a 1998 –que tienen que ver con la reclamación económica formulada en el caso que se juzga– no son objeto de impugnación y análisis en este proceso, a más que no existe prueba que esas disposiciones administrativas (que gozan de la presunción de legalidad) hayan sido anuladas o suspendidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, única autoridad facultada por la Constitución para enjuiciar esta clase de actos jurídicos en control de legalidad. En esta medida, la vulneración alegada ante esta jurisdicción sólo podría surgir del análisis en un juicio de nulidad o de la solicitud de inaplicación, de los actos que fijaron la planta de personal, niveles de empleos, y escalas de remuneración de los servidores de la Secretaría de Educación Distrital vigente durante los años cuestionados.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: TARSICIO CÁCERES TORO

Bogotá D. C., dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006)

Rad. No.: 25000-23-25-000-2002-01632-01(3251-05)

Actor: LUIS ENRIQUE RODRÍGUEZ DÍAZ Demandado: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la P. actora contra la sentencia del 16 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección segunda Subsección "A", en el expediente No. 2002 - 1632; mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES:

-

LA PRIMERA INSTANCIA Y SU TRAMITE

LA DEMANDA. El señor LUIS ENRIQUE RODRÍGUEZ DÍAZ, en ejercicio de la acción contemplada en el Art. 85 del C.C.A., el 11 de enero de 2002, presentó demanda contra EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, la cual fue admitida el 24 de abril de 2002. Se solicitó la nulidad de la Res. Nº. 5583 de agosto 31 de 2001 de la Secretaría de Educación de Bogotá D. C., notificada el 26 de septiembre de 2001 que negó el reconocimiento de la diferencia salarial y demás emolumentos incluyendo los intereses de ley, desde la fecha de vinculación en los cargos hasta la fecha de incorporación realizada por la Secretaría de Educación mediante Res. Nº. 5806 de agosto 20 de 1998.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condenara al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ a reconocer y pagar a la Parte Actora la diferencia salarial que resulte desde el 15 de febrero de 1993 (fecha de vinculación) hasta el 20 de agosto de 1998 al Auxiliar de Servicios Generales Grado I-C, conforme a lo ordenado en la tutela T-345/98, es decir, de acuerdo al salario devengado por los auxiliares de servicios Grado IIC, se realizara la correspondiente indexación, así mismo el pago de intereses comerciales y/o moratorios sobre las cantidades liquidadas dispuestas en la sentencia, se decretara el reconocimiento por ajuste de valor sobre el monto de las condenas, tomando como base el índice de precios al consumidor de conformidad con lo dispuesto por el Art. 178 del C.P.C y por último que se le diera cumplimiento a la sentencia favorable a más tardar dentro del término que señala el Art. 176, del C.C.A. (fls 8 a 9 Exp.)

Hechos: Se relatan de Fls 9 a 14 del expediente.

Normas Violadas y concepto de Violación. Los artículos 2, 3, 4, 6, 13, 23, 25, 39, 53 Inc. 2°, 86, 123 Inc. 1° y 2°, y 211 de la Carta Política; En resumen argumentó:

Violación de la constitución al desconocer derechos fundamentales como la igualdad y el trabajo, ambos enmarcados dentro de una concepción económica y social justa respecto del pago oportuno y equitativo de los salarios de acuerdo a los servicios prestados .

Que la administración Distrital al omitir el reconocimiento y pago de las diferencias salariales establecidas entre las asignaciones hechas a los Auxiliares de Servicios Generales I-C y II-A, en iguales condiciones a los auxiliares de servicios grado III-C, esta violando la ley dando un trato discriminatorio a los empleados en mención al no reconocer los derechos alegados.

Violación del artículo 53 de la Constitución política, pues se dispone que tratándose de asuntos laborales, se debe aplicar la ley mas favorable al trabajador cuando haya dudas en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho, y a la actora se le está omitiendo el reconocimiento de los emolumentos relacionados.

Vulneración al principio de primacía de la realidad sobre las formas, consagrado en los Arts. 53 y 228 de la C. P. se fundamenta en el hecho de que la realidad es prevalente y determinante frente a formas o el papel, y no a la inversa, como es la creencia generalizada y deformada, es decir no es pretexto tomar los procedimientos formalistas para burlar la efectividad del derecho sustancial. (fls 14 a 20 Exp.)

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. El Distrito Capital de Bogotá propuso excepciones y se opuso a las pretensiones de la demanda. Manifestó:

De las excepciones

-

Prescripción de todos los derechos laborales que tengan más de tres años, que deben contarse a partir de la Resolución 5806 de agosto 20 de 1998 expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. Mediante la cual se incorporan unos funcionarios a la planta global de cargos de la Secretaría de Educación Distrital.

Cobro de lo no debido. Porque la administración realizó la nivelación salarial desde que se le ordenó y ha cancelado los salarios correspondientes al cargo de Auxiliares de Servicios Generales Nivel C, Categoría III, desde su unificación con los Niveles C y A de las Categorías I y II.

Falta de título y causa del actor. La demandada está obligada a dar cumplimiento a las normas Distritales que adoptan el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos y no tiene competencia para aplicar remuneraciones distintas a las que el Concejo Distrital haya fijado para cada empleo de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 numeral 6º de la Constitución Política ni el actor tiene título para hacer reclamaciones diferentes (fls 73 a 75 Exp.)

Buena Fe.

Del Fondo de la controversia

-

Que el fallo proferido por la Corte Constitucional no hizo pronunciamiento alguno sobre los efectos retroactivos del mismo y su aplicación en el tiempo y que ante éste silencio la Secretaría de Educación sólo estaba obligada a dar cumplimiento al fallo en los expresos términos de la decisión judicial.

Que la haber aplicado la administración distrital la decisión en otro sentido, habría comprometido la responsabilidad del nominador y del ordenador del pago pues a la luz de las disposiciones constitucionales, arts. 16, 121 y 122, habría excedido sus competencias.

Que la Secretaría de Educación Distrital cumplió a cabalidad con el fallo indicado como lo refleja Decreto 723 de 1998 en concordancia con la Resolución 5806 de agosto 28 del mismo año. El Decreto 723 suprimió los cargos de Auxiliares de Servicios Generales Categorías I y II de los niveles C y A, respectivamente; y la Resolución 5806 unificó tales cargos dejando una categoría, la III y un nivel, el C.

Que el principio general de la legislación positiva es el que las normas han de tener efecto de aplicación de situaciones por venir, para aquellas que se consoliden hacia futuro.

Que respecto al principio de primacía de la realidad, la demandada actuó de conformidad con tal postulado toda vez que dio cumplimiento a lo ordenado por el fallo proferido en la sentencia T-345/98. (Fls 30 a 40 Exp.)

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA. El A-quo negó las pretensiones de la demanda. Consideró:

Que en cumplimiento por lo ordenado por la Corte Constitucional, la administración expidió la Res. No. 5806 del 20 de agosto de 1998 incorporando a la planta global de cargos administrativos de la Secretaría de Educación, 1220 personas, entre los cuales se encuentra el demandante como Auxiliar de Servicios Generales IIIC, con salario de \$370.003.

Que como consecuencia del fallo de tutela la parte actora pretende que se le cancele la diferencia de sueldos causados entre el 15 de febrero de 1993 y el 20 de agosto de 1998. Que atendiendo que el asunto ya fue debatido por esa corporación y se fijó una posición que resolvió de manera definitiva el conflicto en sentencia del 27 de mayo de 2004 dentro del expediente No. 012502 ya que no resulta viable comprometer recursos que no estaban presupuestados, ordenando un pago retroactivo, ya que de conformidad a las normas que regulan la función pública, entre ellas,

el artículo 122 de la C. P., no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, así como que para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente y por lo anterior no accedió a las pretensiones de la demanda. (fls. 238 a 250 Exp).

LA APELACIÓN DE LA SENTENCIA. La P. actora solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia para que en su lugar se acceda a las pretensiones. Argumentó:

Que la demandante como Auxiliar de Servicios Generales IC tiene derecho al pago de las sumas dejadas de percibir por el período comprendido entre la fecha de ingreso hasta el 20 de agosto de 1998 incluyendo las diferencias por concepto de sueldo básico, primas semestrales, quinquenios, etc... teniendo en cuenta que la sentencia de la Corte Constitucional, al ordenar la cesación de la violación del derecho, no podía establecer una fecha exacta para cada Auxiliar de Servicios Generales, sino que ordenó en la sentencia de forzoso cumplimiento para todas las autoridades administrativas y judiciales, se resarciera el perjuicio de los demandantes, que debe reconocerse su perjuicio económico, desde el momento en que se violentó el derecho, es decir, desde la fecha de su vinculación a la entidad y con iguales funciones y cargo.

Que el a-quo en su apreciación de que la Secretaría de Educación estaba obligada solamente a dar cumplimiento a las normas que adopten el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos, está en contravía de lo decidido en la Tutela, y la ley, es violatorio del derecho a la igualdad y el principio consagrado en el artículo 53 de la C. P., según el cual debe haber una remuneración mínima vital y móvil proporcional de la cantidad y calidad de trabajo. (fls. 259 a 261 Exp.)

LA SEGUNDA INSTANCIA Se admitió y tramitó el recurso señalado. Ahora, al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a decidir la controversia, conforme a las siguientes

-

CONSIDERACIONES:

En este proceso se reclama la nulidad de la Res. Nº. 5583 de agosto 31 de 2001 de la Secretaría de Educación de Bogotá D. C. notificada el 26 de septiembre de 2001 que negó el reconocimiento de la diferencia salarial y demás emolumentos incluyendo los intereses de ley, desde la fecha de vinculación en los cargos hasta la fecha de incorporación realizada por la Secretaría de Educación mediante Res. Nº. 5806 de agosto 20 de 1998. El A-quo negó las súplicas de la demanda, decisión que ha sido apelada por la P. Actora. Compete ahora resolver dicho recurso.

Para decidir, se analizan los siguientes aspectos relevantes:

Información preliminar

-

En este proceso se pretende la nulidad del acto que negó el reconocimiento de la diferencia de salarios que devengó la P. Actora desde el 15 de febrero de 1993 (fecha de vinculación) hasta el 20 de agosto de 1998 (fecha de expedición del Dcto 723/98 y de la Res. 5806/98) en su condición de Auxiliar de Servicios Generales I-C conforme a lo ordenado en la tutela T-345/98, es decir, de acuerdo al salario devengado por los auxiliares de servicios Grado IIC, y los respectivos reajustes y la decisión sobre el recurso interpuesto por la P. Actora.

1. De las categorías de empleos y escalas de remuneración

La Constitución Política de 1991 determina:

“Art. 122 No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. ...”

“Art. 313 Corresponde a los concejos:

...

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. ...”

“Art. 315 Son atribuciones del alcalde:

...

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

...

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

... “

“Art. 322. Bogotá ¹, capital de la república y del departamento de Cundinamarca, se reorganiza como distrito capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

| . . . “

“Art.345. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. “

El Decreto L. No. 1421 de julio 21 de 1993, -D.O. No. 40.958 de julio 22 de 1993- Estatuto Orgánico de Bogotá, en lo pertinente dispone:

“TITULO II. - EL CONCEJO

CAPITULO I. - ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Art. 8. FUNCIONES GENERALES. El Concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales.

Art. 12. ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

...

4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

...

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos ²

9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características.

...

11. Revestir pro tempore al alcalde mayor de precisas facultades para el ejercicio de funciones que corresponden al Concejo. El alcalde le informará sobre el uso que haga de las facultades al término de su vencimiento.

...

15. Organizar la Personería y la Contraloría Distritales y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

16. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.

...

20. Crear los empleos necesarios para su funcionamiento.

21. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente las de Carrera Administrativa.³ (Nota posterior)

22. Evaluar los informes periódicos que deban rendir los funcionarios y servidores distritales.

23. Ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7o. del presente estatuto, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a las asambleas departamentales.

24. Darse su propio reglamento, y

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes. “

"TITULO III. - ALCALDIA MAYOR

Art. 35. ATRIBUCIONES PRINCIPALES. El alcalde mayor de Santafé de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distritales y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital.

Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.⁴

Art. 38. ATRIBUCIONES. Son atribuciones del alcalde mayor:

1. Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo.

3. Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito.

4. Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.

5. Cumplir las funciones que le deleguen el Presidente de la República y otras autoridades nacionales.

...

7. Coordinar y vigilar las funciones que ejerzan y los servicios que presten en el Distrito las entidades nacionales, en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.

8. Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho, los jefes de departamento administrativo, los gerentes de entidades descentralizadas, el Tesorero Distrital y otros agentes suyos. Conforme a las disposiciones pertinentes, nombrar y remover a los demás funcionarios de la administración central. Igualmente, velar por el cumplimiento de las funciones de los servidores distritales y ejercer la potestad disciplinaria frente a los mismos.⁵

9. Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. Con base en esta facultad, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

...

13. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones y presentarle un informe anual sobre la marcha de la administración.

...

17. Colaborar con las autoridades judiciales de acuerdo con la ley.

18. Dictar los actos y tomar las medidas que autoricen la ley y los acuerdos municipales en los casos de emergencia e informar al Concejo sobre su contenido y alcances.

19. Ejercer de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7o. del presente estatuto, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a los gobernadores. Conforme a la ley, escogerá los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos nacionales que operen en el Distrito. Si la respectiva seccional opere en el Distrito y el Departamento de Cundinamarca, la escogencia la harán el alcalde y el gobernador de común acuerdo, y

20. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.”

Respecto de la facultad otorgada al Concejo Distrital en el Art. 12- num. 21 del D. L. 1421 /93, se observa en primer lugar que no se autoriza para que la Corporación Administrativa expida libremente acuerdos en esas materias, sino que se supedita a autorizaciones legales. De otra parte, esta Jurisdicción ha repetido que si la ley, unificadamente y para todos los servidores públicos administrativos, ha expedido disposiciones en materia de carrera administrativa y de régimen laboral de los servidores públicos (v. gr. En el campo de las situaciones administrativas: ingreso, permanencia, derechos, retiros temporales y definitivos, etc.) no se ve razón alguna para que se autorice a otras autoridades para que expidan NORMAS ADMINISTRATIVAS en esas mismas materias, cuando ellas no pueden ir en contravía de las del orden legal y, además, porque el poder “reglamentario” de las leyes está atribuido al Presidente de la República. Entonces, aún en hipótesis, facultar al Concejo Distrital para regular esas materias, lo único que podría conducir es a la expedición de disposiciones distritales “repetitivas” de la ley sobre la materia, que conducirían al caos y que serían “innecesarias” por la primacía de la ley, conllevando a la expedición de normas que resultarían inconstitucionales e ilegales, las cuales podrían alcanzar a producir efectos jurídicos mientras se excluyen del ordenamiento jurídico. Además, se desconocería el principio de la prohibición de la tautología legal, por la repetición de normas superiores por autoridad que realmente no tiene la atribución en esas materias, lo innecesario de ellas y la confusión que puede acarrear.

Y en cuanto al CONTROL DE LEGALIDAD de las actuaciones administrativas la Constitución Política manda:

“Funciones del Consejo de Estado.

Art. 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1ª) Desempeñar las funciones del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas que señale la ley.

... “

Suspensión provisional de los actos administrativos.

“Art. 238. La Jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial. “

Y el Código Contencioso Administrativo determina las atribuciones que tienen las actuales dos Corporaciones de esta Jurisdicción, a saber: El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos. Señala, dentro de sus competencias, el control por vía de acción de los actos administrativos. Dentro de sus facultades está la de suspender provisionalmente dichos actos y en la sentencia decidir sobre la nulidad impetrada de ellos.

De las normas constitucionales citadas y algunas concordantes, además de disposiciones legales o con fuerza de ley, se puede concluir:

Nuestra Carta Constitucional, por un lado, contempla la existencia de DISTINTAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO (v. gr. Departamentos, Distritos, Municipios) y las atribuciones de sus autoridades, respecto de las cuales reconoce su autonomía dentro de los parámetros constitucionales y legales. De otra parte, señala parámetros respecto de la ESTRUCTURA DE DICHAS ENTIDADES.

Respecto de los empleos, que en todas ellas existen, precisa las condiciones para su existencia (funciones, planta de personal, presupuesto) al

regular su ingreso a los mismos; señala las autoridades que pueden crearlos, suprimirlos o fusionarlos; reconoce la existencia de distintas categorías de empleos (las que se justifican por las diferencias de requisitos, experiencias, funciones, etc.) que se determinan por sus autoridades competentes; atribuye competencia para determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos; precisa las autoridades que pueden fijar los emolumentos concretos de los distintos empleos con arreglo a otros actos generales sobre la materia, cuando así es necesario; prohíbe hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso, las Asambleas o los Concejos Distritales o municipales, lo cual también tiene relación con los gastos que demandan los empleos públicos.

Y, en cuanto a gastos, es necesario tener en cuenta que la organización presupuestal y financiera se desarrolla con base en el presupuesto expedido para cada año, aprobado mediante el procedimiento dispuesto legalmente.

Ahora, en cuanto a los EMPLEOS PUBLICOS es necesario señalar que conforme a la Constitución y la ley, solo pueden existir en cuanto tengan unas funciones determinadas en la Constitución, la ley o reglamentos, además de otros presupuestos previos que la Carta determina.

EN LA NOMENCLATURA de ellos se encuentra -en general- el compendio de empleos que pueden existir en las entidades públicas; el hecho que esté previsto un empleo determinado en esa nomenclatura (V.gr. Rector, decano, alcalde, personero, etc.) no implica que en la respectiva planta de personal de todas las entidades públicas deban existir todos esos empleos, por cuanto cada una de ellas se ajusta a sus cometidos y en tal razón tendrá unos determinados empleos.

EN LA PLANTA DE PERSONAL de la entidad pública deben estar comprendidos los empleos de tiempo completo y tiempo parcial (relacionados con empleados públicos y trabajadores oficiales), debidamente “clasificados” por nivel y grado salarial, este último relacionado con la escala salarial aplicable. No se encuentra norma superior que autorice a ningún juez para que, según sus criterios, ordene e imponga su voluntad a las autoridades competentes sobre modificación de las plantas de personal en el sentido de crear o suprimir determinados empleos o de modificar su clasificación y grados salariales; la competencia contencioso administrativa -conforme a la Constitución y la ley- respecto de actos administrativos de plantas de personal se limita al control de legalidad de dichos actos según sus límites, sin que en ella tenga dicha connotación, y de hacerlo se atentaría contra la autonomía que ellos tienen conforme a la Constitución y las leyes para determinarlos según sus necesidades, capacidad económica y propia voluntad administrativa.

El MANUAL DE FUNCIONES Y REQUISITOS, que puede ser general y específico, comprende los parámetros en dichos campos, conforme a la planta de personal de la entidad y se expide por sus autoridades competentes. La Jurisdicción no se encuentra facultada para imponer a la administración la obligación de contemplar determinados empleos con las clasificaciones correspondientes (que inciden en materia salarial) y señalarles las funciones que en su criterio deben tener, aún sobre la base de otras existentes.

LA ESCALA SALARIAL que comprende el salario o asignación básica de cada empleo, según su nivel y grado salarial se expide por las autoridades que determina nuestro ordenamiento jurídico; en algunos organismos, con fundamento en esta escala se expide el DECRETO DE SALARIOS de la entidad, en donde, en concreto se determina el salario de cada uno de sus empleos según su clasificación. No se encuentra normatividad alguna que faculte al juez, sin mandato expreso legal, para imponerle a la administración la obligación de fijarle una determinada escala salarial básica en cuanto a ciertos empleos. Si así no fuera, por ejemplo, por vía de tutela se podría reclamar que dicho Juez ordenara la nivelación (fijación de salario básico igual) de una determinada clase de empleos (v. gr. Profesional universitario) de todos los niveles (nacional, departamental, distrital, municipal, etc.) por el hecho de tener unas similares funciones y denominación, con lo cual se afectarían indudablemente todos los actos jurídicos que determinaran esas escalas salariales (sin haberlos juzgado por la autoridad judicial competente, por la vía contemplada en la ley), con desconocimiento de las atribuciones -aún constitucionales- de esas autoridades en dicha materia.

Y todo ello es relevante para la elaboración del presupuesto pertinente, en lo relativo a los gastos que demanden los empleos públicos, más cuando la misma Constitución prohíbe efectuar gasto alguno que no esté previsto en el respectivo presupuesto aprobado por la Corporación correspondiente. No se encuentra norma que faculte al juez para determinar que ciertos recursos generales del presupuesto de la entidad, salvo disposición legislativa en contrario, se dediquen a la creación de los empleos que él considere necesarios o a aumentos salariales que decida se deben hacer.

La clasificación de los empleos. Entonces, teniendo en cuenta los cometidos y objetivos de una entidad, en ella se determinan o crean los empleos (con sus funciones) con su respectiva planta de personal; pero, como todos los empleos (según sus funciones) no pueden ser exactamente iguales, aunque su denominación inicial sea similar (v. gr. Secretaria, profesional) ha surgido una CLASIFICACIÓN de ellos que tiene

en cuenta los requisitos para su ejercicio (experiencias, preparación, etc.) y que repercuta en el grado salarial que se asigna a cada uno de ellos. La función esencial de ellos los agrupa en una determinada denominación (v. gr. Secretarías, Conductores, etc.) pero todos ellos, según sus requisitos y funciones pueden tener diferencias que se tienen en cuenta para la escala salarial.

En determinadas instituciones todos ellos aparecen contenidos en ACTOS ADMINISTRATIVOS; por ejemplo, en el Distrito Capital las plantas de personal, sus manuales de requisitos y funciones, las escalas salariales de sus empleos y el Presupuesto Distrital están previstos en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad.

El control de legalidad de dichos actos se encuentra atribuido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por mandatos Constitucional y legales; sólo esta Jurisdicción puede suspender sus efectos y anularlos. Además, el Contencioso Administrativo, respecto de actos administrativos, también juzga su constitucionalidad, además de su confrontación con otros ordenamientos jurídicos pertinentes.

Frente a nuestro ordenamiento jurídico no es concebible que otras autoridades, so pretexto de defender determinados derechos, sin el análisis concreto que corresponde y en ejercicio de la acción pertinente, puedan tácita y de lado dejar sin efectos ACTOS JURÍDICOS expedidos siguiendo los mandatos constitucionales y legales, para imponer decisiones que afectan LOS ACTOS JURÍDICOS EXISTENTES Y VIGENTES.

Los controles establecidos en nuestra Constitución tienen límites y cada autoridad facultada para ejercerlos, debe hacerlo dentro de los límites correspondientes. No puede ser de recibo que se ordene la MODIFICACIÓN DEL REGIMEN JURÍDICO en determinados campos (v.gr. plantas de personal, escalas salariales, presupuestos) con lo cual se DEJA SIN EFECTO EL REGIMEN JURÍDICO EXISTENTE Y VIGENTE, a la vez que se diga que el control de ese REGIMEN VIGENTE -QUE SE AFECTA- corresponde a otra autoridad, cuando ya se ha impuesto su alteración por quien no tiene asignada la atribución para juzgarlos.

En el campo de la NOMENCLATURA, CLASIFICACION DE EMPLEOS (NIVEL Y GRADO SALARIAL) Y PRESUPUESTOS, cuando todos ellos se encuentran contenidos en ACTOS ADMINISTRATIVOS, se recuerda que su control de legalidad está atribuido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Esta es la habilitada para juzgar dichos actos y determinar si son o no contrarios al ordenamiento jurídico constitucional y legal. En cuanto a la CLASIFICACION DE EMPLEOS es necesario un estudio profundo de las situaciones relevantes (requisitos, experiencias, funciones, etc.). para determinar si ellas están o no conforme al ordenamiento jurídico; no basta, por lo tanto, que determinados empleos de una cierta nomenclatura, por el hecho de tener una función esencial similar, tengan que ser clasificados de igual manera con efectos iguales en escala salarial; por ejemplo, no es posible admitir que como las Secretarías, en esencia, cumplen labores similares en las distintas oficinas y entidades, todas ellas, sin distinción deben pertenecer a un mismo GRADO SALARIAL para privilegiar un presunto DERECHO DE IGUALDAD, más cuando éste se predica “entre iguales” dadas las demás circunstancias que así los identifican; si así fuera, habría que dejar sin efecto innumerables clasificaciones y grados salariales que existen respecto de empleos estatales, para nivelarlos a todos por lo alto. El examen de dichas situaciones está reservado a una Jurisdicción cuando aparece contenido en actos administrativos.

Ahora, el hecho que una determinada entidad cuente con RECURSOS ECONOMICOS no faculta al Juez, para según su voluntad, ordenar que ellos se asignen para elevar el salario a un grupo de servidores que señale, más cuando los Entes Públicos tienen una serie de obligaciones que cumplen en diversos órdenes y no solo existe la pretendida por un accionante. Las entidades, por medio de sus Corporaciones habilitadas para expedir sus presupuestos, lo hacen teniendo en cuenta “todas” las necesidades, no solo algunas y la autonomía se ejerce conforme a la Constitución y la Ley.

2. La diferencia salarial -prestacional y el caso sub-lite

2.1 De los antecedentes al caso que se juzga.

La sentencia de tutela y su cumplimiento

-

La Corte Constitucional conoció, en ejercicio de la facultad conferida por los artículos 86 y 241 de la Carta Política, de la revisión del fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado que rechazó por improcedente la acción instaurada por el Sindicato de Empleados Distritales ‘ADE’; pretendió esta organización la nivelación de los Auxiliares de Servicios Generales de la Secretaría de Educación del Distrito, con fundamento en

la vulneración del derecho a la igualdad.

En sentencia de tutela T- 345 de 9 de julio 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional dispuso:

“(...)

Segundo. ORDENAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. que, si aún no ha nivelado salarialmente a los auxiliares en cuyo nombre se interpuso esta acción, proceda a hacerlo de la manera que la administración Distrital adujo tener planeado para la vigencia fiscal de 1998, adoptando las medidas necesarias dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo.

En caso de que no se haya incluido en el presupuesto de la presente vigencia fiscal la partida presupuestal requerida para dar cumplimiento a la orden anterior, la administración presentará al Concejo el correspondiente proyecto de acuerdo de adición presupuestal en el plazo máximo de treinta (30) días; y si aún no fuere posible hacer efectiva la nivelación de que trata el párrafo anterior en la vigencia fiscal de 1998, la Alcaldía Mayor incluirá en el presupuesto para la vigencia fiscal siguiente, como parte del rubro destinado a atender las obligaciones judicialmente declaradas, la cantidad requerida para poner fin a la discriminación en que viene incurriendo. (...)”

Mediante el Dcto. 723 de agosto 20/98, suscrito por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., los Secretarios de Hacienda y Educación, así como por la Directora del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, por el cual se suprimen y crean unos cargos en la planta global de cargos administrativos de la Secretaría de Educación Distrital, se dio cumplimiento a lo dispuesto mediante la tutela T-345/98.

Por el citado decreto se procedió a SUPRIMIR 1.223 cargos de Auxiliar de Servicios Generales, 1.139 de la categoría IC y 84 de la categoría II A; y en el Art. 2º CREO la misma cantidad de cargos de Auxiliar de Servicios Generales de categoría III C. El Art. 3º facultó al Secretario de Educación Distrital para incorporar al personal a los cargos creados en el artículo precedente.

Por Res. No. 5806 del 20 de agosto de 1998 de la Secretaría de Educación Distrital se incorporaron a los funcionarios allí relacionados en los cargos de Auxiliar de Servicios Generales Grado III-C con un salario de \$370.003, entre los que se lee el nombre de la actora, y que comenzó a regir a partir de la fecha de su expedición.

2.2 La situación fáctica y el derecho reclamado.

Las peticiones y las decisiones administrativas.

El apoderado de la P. Actora elevó derecho de petición a la Alcaldía Mayor de Bogotá el 3 de agosto de 2001 con número de radicación 1-2001-34963 E (fls 124 a 140) solicitando el reconocimiento y pago de la diferencia salarial que resulte desde el 15 de febrero de 1993 (fecha de vinculación) hasta el 20 de agosto de 1998 (fecha de expedición del Dcto. 723/98 y de la Res. 5806/98) en su condición de Auxiliar de Servicios Generales Grado I-C, conforme a lo ordenado en la tutela T-345/98, es decir, de acuerdo al salario devengado por los auxiliares de servicios Grado IIIC, y los respectivos reajustes, incluido los ajustes a las cesantías, y demás emolumentos a que tenga derecho tales como primas, vacaciones, quinquenios, etc.

La Resolución N°. 5583 de agosto 31 de 2001. La Secretaría de Educación Distrital mediante este acto negó la petición presentada el 3 de agosto de 2001, por considerar que el Fallo de Tutela no tiene efecto retroactivo es decir surte efectos hacia futuro y que es a partir de esa fecha que esta entidad ha venido reconociendo todos los salarios y prestaciones a que tienen derecho los funcionarios beneficiarios de la incorporación, la cual le fue notificada al apoderado de la parte actora el 26 de septiembre de 2001 quedando ejecutoriada y la cual es el acto administrativo acusado (Fls. 2 a 5 Exp.).

La primera instancia y el recurso

-

En la sentencia, el A-quo negó las pretensiones de la demanda.

La apelación, La P. actora interpuso el recurso de apelación en procura de obtener la nulidad del acto administrativo negativo y la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

2.3 La decisión final de esta controversia.

La Res. Nº. 5583 de agosto 31 de 2001, es el acto impugnado en este proceso con miras a obtener su nulidad y el consecuencial restablecimiento del derecho impetrado.

Se observa que la Corte Constitucional en la tutela, con base en el derecho a la igualdad, ordenó se modificara y nivelara el régimen de salarios de los Auxiliares de Servicios Generales (de los grados I-C y II-C, para que todos ellos quedaran clasificados como Grado III-C, durante la vigencia fiscal de 1998. Para adoptar las medidas necesarias dio inicialmente un plazo de 48 horas a partir de la notificación de su fallo, pero en el caso que no se hubiera incluido previamente la partir presupuestal en la vigencia fiscal le ordenó presentar un proyecto de adición presupuestal en un plazo máximo de 30 días y, si no fuere posible hacer la nivelación en el año de 1998 le ordenó a la Alcaldía incluir en el presupuesto de la vigencia siguiente un rubro para atender obligaciones judicialmente declaradas para poner fin a la discriminación que juzgó.

Está demostrado en el proceso que el Distrito Capital dio cumplimiento a lo ordenado en sentencia de tutela T-345/98 por la Corte Constitucional, al efectuar la supresión de los cargos de auxiliar de servicios generales grados I-C y II-C, y posteriormente crear todos esos empleos en grado III-C, con la nivelación salarial. A su vez, el Secretario Distrital de Educación incorporó al personal en esos empleos y a partir de allí comenzaron a devengar la remuneración del empleo al cual ingresaron. Lo anterior implicó para el Distrito Capital la modificación de la planta de personal pertinente, el ajuste del presupuesto distrital para cumplir con la mayor carga erogatoria que le impuso la Corte Constitucional, a más de dejar sin efectos la existencia de algunos empleos en la nomenclatura distrital y alterar tácitamente los manuales de requisitos y funciones de sus empleos.

Se considera que fuera de lo ya hecho, la sentencia de tutela en este evento no puede producir efectos retroactivos, pues la consecuencia jurídica de la sentencia en sus términos no era otra que la entidad demandada, oportunamente efectuara la nivelación de los salarios, de los funcionarios vinculados en los grados I-C y II-C, que para la Corte desempeñaban las mismas funciones de los vinculados en el grado III-C.

Pretender que con fundamento en la citada sentencia de tutela que se generen consecuencias situacionales y económicas anteriores a la decisión tutelar adoptada es agravar más la situación jurídica para la entidad pública obligada, fuera de afectar gravemente el ordenamiento jurídico, pues habría necesidad de dejar sin efecto ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES Y PARTICULARES, VIGENTES EN SU MOMENTO, QUE PRODUJERON SUS EFECTOS EN EL TIEMPO Y LAS RESPECTIVAS SITUACIONES CONSOLIDADAS, a la vez que “crear” obligaciones en oposición de la misma Constitución que prohíbe tajantemente efectuar gastos no previstos en los presupuestos respectivos aprobados por sus autoridades competentes.

En efecto, durante los años anteriores a 1998, la Secretaría de Educación Distrital canceló los salarios a sus funcionarios con fundamento en las diferentes categorías de empleos y escalas de remuneración fijadas previamente y aplicables en su respectivo tiempo, además de conformidad con los respectivos presupuestos anuales aprobados; es decir, aplicó la normatividad administrativa vigente y las situaciones jurídicas personales se consolidaron sin objeción en su momento.

De otra parte, los actos contentivos de la CLASIFICACION DE EMPLEOS, ESCALAS DE REMUNERACION Y PRESUPUESTO PERTINENTE de los años anteriores a 1998 –que tienen que ver con la reclamación económica formulada en el caso que se juzga- no son objeto de impugnación y análisis en este proceso, a más que no existe prueba que esas disposiciones administrativas (que gozan de la presunción de legalidad) hayan sido anuladas o suspendidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, única autoridad facultada por la Constitución para enjuiciar esta clase de actos jurídicos en control de legalidad. En esta medida, la vulneración alegada ante esta jurisdicción sólo podría surgir del análisis en un juicio de nulidad o de la solicitud de inaplicación, de los actos que fijaron la planta de personal, niveles de empleos, y escalas de remuneración de los servidores de la Secretaria de Educación Distrital vigente durante los años cuestionados.

En fin, si bien por virtud de la sentencia de tutela se produjeron los actos que habrían de poner fin al quebrantamiento constitucional observado por el Alto Tribunal, la situación anterior a tal pronunciamiento reviste connotaciones diferentes, porque hasta entonces los servidores de la Secretaría de Educación se hallaban bajo la regulación de normas que consagraban la planta de personal con las diferentes categorías de empleo, sus grados salariales y el presupuesto respectivo al año para satisfacer sus gastos.

En esas condiciones, la Res. Nº. 5583 de agosto 31 de 2001 de la Secretaría de Educación Distrital que negó la diferencia salarial solicitada, con el argumento de que solo podía reconocer tal diferencia hacia el futuro en cumplimiento del fallo de Tutela proferido por la Corte Constitucional –acto que aquí se acusa– no resulta violatoria de las normas legales, ni constitucionales; por ello, se confirma la sentencia de primera instancia que negó las súplicas de la demanda.

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 del 16 de septiembre de 2004, proferida por la Sección Segunda- Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el expediente No. 2002 - 1632, instaurada por LUIS ENRIQUE RODRÍGUEZ DÍAZ contra el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

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

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

TARSICIO CÁCERES TORO JESÚS

MARÍA LEMOS BUSTAMANTE

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 El art. 322 de la C. P. fue modificado por el Acto Legislativo No. 1 del 2000, art. 1º. En él se cambia el nombre de la ciudad : de Santafé de Bogotá a Bogotá.

2 Consejo de Estado, Mediante Sentencia del 3 de marzo de 1995, Expediente No. 2691, Magistrado Ponente, Dr. Miguel González Rodríguez, se deniegan las pretensiones de la demanda sobre este numeral.y Mediante Auto del 16 de septiembre de 1994, Expediente No. 3051, Magistrado Ponente, Dr. Yesid Rojas Serrano, se deniegan las pretensiones de la demanda sobre este numeral y a través de Auto del 1 de marzo de 1994, posteriormente ratificado mediante Sentencia del 14 de julio de 1995, Expediente No. 2680, Magistrado Ponente, Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez, se deniegan las pretensiones de la demanda sobre este numeral.

3 Corte Constitucional, [C-508-94](#) de noviembre 10 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara, la Corte Constitucional se declaró inhibida para resolver sobre la demanda de inconstitucionalidad de este numeral, pues mediante decisión adoptada en providencia del 13 de octubre de 1994 de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura se estableció que la competencia para conocer tales demandas le corresponde al Consejo de Estado.

Expediente No. 2680, Magistrado Ponente, Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez, se deniegan las pretensiones de la demanda sobre este numeral. Y las consideraciones para adoptar esta decisión fueron, según la parte motiva, las siguientes :

“ En relación con el cuarto cargo, formulado en contra del artículo 12 - 21 del decreto 1421 de 1993, el cual prescribe que “Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley: “Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente los de carrera administrativa”, la Sala considera que éste no incurre en violación de los artículos transitorio 41, 53, 123, 125, 150, 322 a 324 y 374 de la Carta Política, como quiera que de su texto no cabe inferir que se atribuya al Concejo Distrital la facultad de dictar de manera autónoma las normas que regulen las relaciones del Distrito con sus servidores, ni las de Carrera Administrativa, sino, por el contrario, que dicha Corporación administrativa deberá expedirlas con sujeción a lo que disponga la ley al respecto. “

4 Mediante Sentencia [C-366-96](#) del 14 de agosto de 1996, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 111 del Decreto ley 1355 de 1970, cuyo texto es el siguiente: "ARTICULO 111. Los reglamentos de policía local podrán señalar normas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas".

5 Consejo de Estado a través de Sentencia del 10 de febrero de 1995, Expediente No. 2690, Magistrado Ponente, Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz, se deniegan las pretensiones de la demanda sobre este numeral.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:53:22