



Concepto Sala de Consulta C.E. 1518 de 2004 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce

Bogotá D.C., diciembre trece (13) de dos mil cuatro (2004).

Radicación 1518 (ampliación)

[Ver el Concepto Inicial 1518 de 2003](#)

Referencia: Escalas de remuneración. Alcance del concepto.

El señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, formula a la Sala los siguientes interrogantes:

1.- "¿ La competencia asignada por la Constitución Política, en sus artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6, a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, respectivamente, para determinar ¿las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos¿ comprende crear elementos salariales tales como prima de servicios, bonificación por servicios prestados, gastos de representación, prima técnica, prima de antigüedad, auxilio de alimentación y viáticos?

De ser afirmativo lo anterior, podrían las referidas corporaciones administrativas territoriales determinar que los citados elementos sean tomados como base para la liquidación de salarios y prestaciones sociales, esto es, constituidos como factores salariales?"

Luego de hacer referencia a los artículos 150, numeral 19, literal e), 300, numeral 7º y 313, numeral 6º, de la Carta y al párrafo del artículo 12 de la ley 4º de 1992, precisa que el Departamento Administrativo, con base en jurisprudencia del Consejo de Estado venía considerando que dentro de la competencia de establecer escalas de remuneración, estaba incluida la facultad de determinar salarios y factores salariales. Al efecto cita algunos pronunciamientos de esta Corporación y de la Corte Constitucional. Sin embargo, señala que esta Sala, en consulta 1518 de 2003 precisó que la facultad de establecer escalas de remuneración que la Constitución le otorga a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, no incluye la de determinar el régimen salarial, ni establecer factores salariales a los empleados públicos territoriales.

De otro lado, advierte que "en el evento que las corporaciones públicas de elección popular puedan crear elementos salariales, no es claro si los citados elementos puedan ser tomados como base para la liquidación de salarios y prestaciones sociales de manera que se constituyan en factores salariales."

La Sala considera

1.- Fijación del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial.

Según el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, al Congreso de la República corresponde dictar las normas generales - ley marco o cuadro - y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Por su parte, los artículos 300-7 y 313-6 ibídem, respectivamente, establecen que corresponde a las Asambleas departamentales y a los Concejos municipales determinar "...las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos...", dentro de los órdenes seccional y local y los artículos 305-7 y 315-7 atribuyen, respectivamente a los gobernadores y alcaldes, la potestad de fijar los emolumentos¹ de los empleos de sus dependencias².

En desarrollo de lo establecido en el artículo 150 numeral 19 literales e) y f), el Congreso de la República expidió la ley 4º de 1992, en cuyo artículo 12 se dispuso³:

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

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

Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores⁴ guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.⁵

De esta manera se concluye que el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial se fija de manera concurrente entre el Congreso, el Gobierno Nacional, y las Asambleas Departamentales y los Gobernadores, o los Concejos Municipales y los Alcaldes, según el caso.

2. Escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

La Consulta formulada a esta Sala se centra en el alcance y sentido del concepto "escalas de remuneración", motivo por el cual se estima procedente indagar sobre su origen y contenido.

2.1.- Origen del concepto.

El desarrollo constitucional que muestra esta materia en nuestro ordenamiento jurídico, es el siguiente⁶:

El artículo 55-9 de la Constitución de 1821 otorgó al Congreso la atribución de "Decretar la creación o supresión de los empleos públicos, y señalárselos sueldos, disminuirlos o aumentarlos." A su turno, la Constitución de 1830 en su artículo 36-9 atribuyó a la misma corporación la facultad de "Decretar la creación y supresión de los empleos y oficios públicos, y asignar sus dotaciones, disminuirlas y aumentarlas". La Constitución de 1832, se pronunció de idéntica manera (artículo 74-8). La Constitución de 1843 no hizo alusión a la materia en concreto y tan solo precisó, en su artículo 67-14, que al legislativo le correspondía "Crear los tribunales y juzgados y los demás empleos necesarios para el servicio nacional, y señalárselos sus atribuciones y la duración de los empleados en sus destinos.". Tampoco dentro de las facultades otorgadas al Presidente de la República en los artículos 101 y 102 se ocupó del tema. La Constitución de 1858 señaló que son de cargo de la Confederación "Las pensiones legalmente concedidas por la nación" (artículo 6°-2) y que "Todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación son de la competencia de los Estados." (art. 8°). La Constitución de 1863 estableció como atribución del Congreso la de "Crear los empleos que demande el servicio público nacional, y establecer las reglas sobre su provisión, salario y desempeño.".

A partir de la Constitución de 1886, la materia se reguló así:

El artículo 76 fijó, entre otras, las siguientes atribuciones al Congreso : "3^a Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales ; conc.art. 187 ibídem - (...) 7^a Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones. 8^a Regular el servicio público, determinando los puntos de que trata el artículo 62".

El Acto Legislativo No. 3 de 1910 facultó a las asambleas para fijar el "...número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos" - art. 54-5 -. La ley 4^a de 1913, en su artículo 97 contempló como función de las asambleas "25) Fijar los sueldos de los empleados del departamento que sean de cargo del tesoro departamental" y el artículo 169 de la misma ley atribuyó a los concejos la facultad de señalar la remuneración de los empleados para el servicio municipal.

El Acto Legislativo No. 1 de 1945, en su artículo 7° - que modificó el artículo 69 constitucional - facultó al Congreso para, de un lado, conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales (numeral 7°) y, de otro, para "Crear todos los empleos que demande el servicio público y fijar sus respectivas dotaciones." Por su parte el artículo 83 ibídem - que modificó el 186 constitucional - otorgó a las asambleas la facultad de fijar el "...número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos." (numeral 5°).

El concepto escalas de remuneración comienza a utilizarse en nuestro orden constitucional a partir del Acto Legislativo No. 1 de 1968, el cual precisó que corresponde al Congreso "Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales." - artículo 11 - modificadorio del artículo 76 -.

A su vez, el artículo 41, numeral 21 - modificadorio del 120 - facultó al Presidente de la República para "Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo, con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9° del artículo 76".

A su turno, el artículo 57- 5 - modificadorio del 187 - atribuyó a las asambleas, la potestad de "Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo.". El artículo 60- 9 - modificadorio del 194 -, dispuso como función del Gobernador la de "Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujeción a las normas del ordinal 5° del artículo 187". El artículo 62-3 - modificadorio del 197 -, precisó como atribución de los concejos, la de "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"⁷.

De esta manera se concluye que el Constituyente de 1991 retomó el concepto de escalas de remuneración del Acto Legislativo No. 1 de 1968 y atribuyó a las autoridades seccionales y locales funciones afines en esta materia a las que venían ejerciendo en vigencia de la Constitución anterior.

2.2.- Alcance del concepto.

Evidentemente, hecho un recorrido jurisprudencial sobre el tema, se advierte que al concepto "escalas de remuneración" se le ha dado **Concepto Sala de Consulta C.E. 1518 de 2004 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil** 2 **EVA - Gestor Normativo**

multiplicidad de acepciones, no siendo del todo claro su verdadero contenido y alcance.

Como se vio, la noción surge en el año 1968. Sobre el particular, el profesor Jaime Vidal Perdomo, señala:

"La segunda innovación que contiene el texto de 1968 es la referente al sistema jurídico para la fijación de la remuneración de los funcionarios públicos; como los numerosos servidores del Estado para fines de remuneración deben clasificarse en grupos según la índole del trabajo que desempeñen, la reforma reservó a la ley, a iniciativa del gobierno según aparece en el artículo 79, el establecimiento de las diferentes categorías ocupacionales y la fijación de los sueldos correspondientes a esas diferentes categorías; de esta manera el Congreso participa activamente en esta zona de la organización administrativa, pero como es más propio que el ejecutivo, que dirige la marcha administrativa y tiene la experiencia requerida, determine los sueldos que deben existir dentro de los diferentes niveles de remuneración, esta facultad se le otorga en el ordinal 21 del artículo 120 (...) De la misma manera como hay una doble participación del legislativo y del ejecutivo en cuanto a la remuneración que deba pagarse a servidores de la administración pública nacional, también existe en lo relacionado con las funciones y con los cargos necesarios para la atención de ciertas funciones. Ya se vio como es la ley la que agrupa los diferentes empleos en categorías y define la remuneración correspondiente a cada una de esas categorías; el gobierno, dentro de esas escalas, determina el sitio que corresponde a cada uno de los empleos, lo cual equivale a determinar el sueldo concreto asignado a cada uno de ellos (...) Del examen de estas facultades compartidas entre el legislador y el ejecutivo en el renglón de la administración y el funcionamiento del aparato administrativo del Estado se observa un buen equilibrio; el Congreso conserva la atribución de señalar las piezas esenciales del armazón administrativo (...) fija las bases esenciales del sistema de remuneración según las categorías ocupacionales y la cifra global de recursos que el presupuesto nacional destina a la atención de los servicios en cuestión; el gobierno por su parte, más conocedor de la realidad administrativa y responsable de su buena gestión, obra dentro de esos marcos jurídicos y financieros (...) colocando los distintos empleos dentro de las escalas de remuneración señaladas en la ley (...) Un equilibrio y complemento de competencia jurídica, ajustados a la realidad y a las experiencias colombianas, pretenden los ordinarios 9º del artículo 76 y 21 del artículo 120 sobre la organización administrativa nacional (...) Mientras que a la ley se reserva lo que pudiéramos denominar la *macroorganización*, hacia el ejecutivo se desplazan las facultades de *¿fijar sus dotaciones y emolumentos?* (...) El ordinal 5º del artículo 187 extrae a la esfera departamental la técnica ya empleada en el ordinal 9º del artículo 76 sobre organización administrativa. Dicho ordinal del artículo 187 confiere la iniciativa al gobernador y la decisión a la asamblea para determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. El círculo interior de esta competencia de la asamblea lo completa el gobernador con la facultad correspondiente que pone en sus manos el ordinal 9º del artículo 194.^{8"}

En punto a este tema, en sentencia C - 510 de 1999 la Corte Constitucional, precisó:

"Al referirse a la competencia del legislador y del Presidente de la República en esta materia, la Corte Suprema de Justicia, en su momento, afirmó que estos artículos tenían que entenderse en el sentido según el cual la Constitución le asignaba al primero la atribución de crear la parte estática y permanente de la administración, mientras el segundo tenía la función de hacerla dinámica, mediante el ejercicio de atribuciones administrativas (...)

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

Ahora bien, fue el decreto 1042 de 1978⁹ el que desarrolló con mayor profundidad la materia y al efecto señaló que según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de la rama ejecutiva del poder público se clasifican en niveles *¿art. 3º* -; que a cada uno de los niveles corresponden una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente *¿art. 12* -; que la asignación mensual correspondiente a cada empleo estará determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio, según la denominación y el grado establecidos en tal decreto en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel *¿art. 13* -; que se entiende por denominación la identificación del conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades que constituyen un empleo; por grado, el número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala progresiva, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones.

Los artículos 14 a 20 señalaron las escalas de remuneración de los diferentes niveles y dentro de ellos se destacaron tres aspectos: (i) la mención del nivel respectivo; (ii) el grado¹⁰; y, (iii) la remuneración básica mensual para el año respectivo¹¹. El artículo 21 especifica:

"De la aplicación de las escalas. Las escalas de remuneración fijadas en los artículos anteriores comprenden tres columnas así:

La primera señala los grados de remuneración que corresponden a las distintas denominaciones de empleo.

La segunda columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados y que se aplicará durante el año de 1978.

Las tercera columna señala la remuneración básica que corresponderá a cada uno de los grados a partir del 1º de enero de 1979.

Por consiguiente, los empleados públicos a quienes se aplica el presente decreto recibirán, el 1º de enero de 1979, la asignación básica que corresponda al grado de remuneración fijado para su cargo en la tercera columna sin perjuicio de los incrementos por antigüedad a que se refieren los arts. 49 y 97 del presente decreto.

Las asignaciones fijadas en las escalas corresponden exclusivamente a empleos de carácter permanente y de tiempo completo.¹²"

Más adelante el decreto en estudio dispuso que "De conformidad con el ordinal 21 del artículo 120 de la Constitución Nacional, corresponde al presidente de la República crear (...) empleos (...) y fijar sus dotaciones y emolumentos" § art. 74; ningún empleo podrá tener remuneración que no corresponda a la señalada en las escalas salariales fijadas en dicho decreto § art. 75.b) -; las entidades procederían a modificar sus actuales plantas de personal para ajustarlas a la nomenclatura de empleos y a las escalas de remuneración fijadas en ese estatuto § art. 84 -

Por su parte, el artículo 3º de la ley 4º de 1992 establece que "el sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos." Y el artículo 2-j ibídem determina que para la fijación del régimen salarial § y prestacional § se tendrá en cuenta "El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño."

El tratadista y ex Consejero de Estado doctor Diego Younes Moreno precisa que la escala de remuneración, o tabla salarial "...consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio."¹³

Del anterior contexto normativo, jurisprudencial y doctrinal, considera la Sala que la atribución conferida a las corporaciones administrativas territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos - sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente-, no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes. En relación con este último punto, debe precisarse que la competencia es la facultad que tiene una autoridad para ejercer determinada función otorgada por la Constitución y la ley. Dentro del marco de la Constitución de 1991 y de la ley, al cual se ha hecho referencia, no encuentra la Sala que se le hubiera atribuido a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la función en comento.

Las asambleas departamentales y los concejos municipales, entonces, dentro del sistema de remuneración de cargos territoriales tienen autonomía para establecer y definir las correspondientes escalas salariales, esto es, para fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero dentro del límite máximo, fijado por el gobierno nacional, el cual busca establecer el equilibrio y unificación del sistema. Por su parte, los gobernadores y alcaldes quienes también tienen atribuciones en materia salarial, actúan sujetos a tales parámetros "..., dentro de esas escalas, determina(n) el sitio que corresponde a cada uno de los empleos, lo cual equivale a determinar el sueldo concreto asignado a cada uno de ellos..."¹⁴. De suerte que dentro de este marco la asignación mensual correspondiente a cada empleo queda determinada por su grado y la escala del respectivo nivel.

2.3.- Los factores salariales.

Como ya se anotó corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos § art. 150.19.e) de la C.P. -. Dentro de este orden de ideas, el Gobierno señala el límite máximo salarial de los empleados públicos del orden territorial, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional § par. Art. 12 de la ley 4º de 1992 -.

Adviértase cómo el Constituyente fue claro al señalar que el régimen salarial de los empleados públicos lo determina el Gobierno nacional, estableciendo una competencia general sobre la materia. Ahora bien, indefectiblemente forman parte del régimen los factores salariales y su monto, de suerte que al no estar atribuida la potestad de fijarlos a las autoridades seccionales o locales mencionadas, tal atribución recae en aquél. Las escalas de remuneración constituyen tan sólo uno de los elementos salariales, mas no puede considerarse que todos éstos puedan incluirse en aquéllas.

Sobre el particular dispuso el artículo 42 del decreto 1042 de 1978:

"De otros factores de salario. Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

Son factores de salario:

- a).- Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este decreto.
- b).- Los gastos de representación.
- c).- La prima técnica.
- d).- El auxilio de transporte.
- e).- El auxilio de alimentación.

- f).- La prima de servicio.
- g).- La bonificación por servicios prestados.
- h).- Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión".

En este orden de ideas, es preciso concluir, entonces, que la potestad otorgada a las corporaciones administrativas territoriales para establecer "las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos" no comprende la atribución de establecer factores salariales.

De otra parte, se anota que el régimen prestacional de los empleados públicos tanto del orden nacional, como del seccional y local lo fija el gobierno nacional conforme a la ley marco que al efecto expida el Congreso de la República (art. 150.19.e) de la Constitución Política - función que, en todo caso, es indelegable en las corporaciones públicas territoriales. Por tanto, a tales servidores públicos sólo puede reconocérseles y pagárseles las prestaciones establecidas por las autoridades competentes conforme a la Constitución Política, liquidadas con base en los factores salariales dentro del marco señalado por el Congreso y desarrollado por el Gobierno Nacional, no siendo viable tomar en cuenta ningún otro factor salarial, distinto a los fijados dentro de sus competencias propias por estas autoridades¹⁵.

En relación con el tema, en la referida sentencia [C- 510 de 1999](#), la Corte Constitucional precisó:

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

(...) surge el interrogante de si la competencia reconocida tanto al legislador como al Gobierno en esta materia, incluye la facultad de éstos para determinar, igualmente, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales, o si esta competencia se circscribe únicamente para fijar el régimen de los empleados públicos del nivel central de carácter nacional.

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

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

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

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

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

(...)

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

"... resulta claro que la expedición de las normas que regulan el fenómeno de la función pública en el sector departamental y municipal, son de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, vale decir, del Congreso de la República y del Presidente de la República; (...) en

efecto, la determinación del régimen prestacional y salarial de los empleados departamentales y municipales se encuentra constitucionalmente establecido en el artículo 150 superior.

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

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

"Ahora bien, a juicio de la Corte las competencias en materia salarial deferidas al Congreso de la República y al Gobierno son complementadas por el constituyente en el orden territorial con las funciones atribuidas a las autoridades seccionales y locales, como en el caso de las Asambleas Departamentales y al Gobernador y a los concejos municipales y al alcalde...." (Cfr. Sentencia C-054 de 1998. Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

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

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

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

Esta atribución que radicó la ley general de salarios y prestaciones en cabeza del Gobierno Nacional, fue declarada exequible por esta Corporación en sentencia C-315 de 1995 (...)

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

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

En este orden de ideas, la Sala reitera su criterio expuesto en la Consulta 1518 de 2003, en el sentido de considerar que "el carácter técnico de la competencia de las Asambleas Departamentales en materia salarial (...) no comprende, ni puede comprender la facultad de crear (...) factores salariales sino que se limita a la fijación en abstracto de las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos."

La Sala responde:

La competencia asignada en los artículos 300.7 y 313.6 de la Constitución Política a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, respectivamente, para determinar "las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos" no comprende la atribución de crear factores salariales, función privativa del Congreso y del Gobierno Nacional. Las prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial solamente pueden liquidarse con base en los factores salariales determinadas por el Gobierno Nacional.

Transcríbase al señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública . Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE
Presidente de la Sala

**Concepto Sala de Consulta C.E. 1518 de
2004 Consejo de Estado - Sala de Consulta
y Servicio Civil**

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

GUSTAVO APONTE SANTOS

GLORIA DUQUE HERNANDEZ

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Emolumento lo define el Diccionario de la Lengua Española como "Gaje, utilidad o propina que corresponde a un cargo o empleo."

2 Ver artículo 74 de la ley 617 de 2000

3 En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, se precisó, entre otras cuestiones, lo siguiente : " III Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales 1. En el orden regional y local las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales en la fijación de escalas salariales de los empleos de su jurisdicción deberán guiararse por las que rijan a nivel nacional. 2. Con el fin de ordenar el sistema de remuneración del sector público, el Gobierno Nacional tendrá exclusividad absoluta para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales, con lo cual se reitera el principio constitucional". Con relación al numeral 19, literales e) y f) del artículo 150 constitucional en la ponencia para segundo debate ante el Senado, Gabriel Melo Guevara, expuso: "Carácter de ley marco (...) Estas disposiciones cambian el sistema constitucional anterior, señalado en el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución precedente (...) Según el artículo 79 de esa Constitución, tales leyes sólo podían ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, pero el Congreso estaba facultado para introducir en los proyectos las modificaciones que considerara convenientes. La naturaleza misma del tema impuso la costumbre de utilizar las facultades extraordinarias, contempladas en el artículo 76, ordinal 12 de la anterior Constitución. Mediante ellas, el Gobierno solicitaba y el Congreso otorgaba, anualmente, unas facultades extraordinarias para decretar los ajustes de salarios. El caso se ajustaba en las exigencias del ordinal 12 del artículo 76. Se trataba de facultades precisas, de las cuales era investido el Presidente por un tiempo determinado, por lo general muy corto (...) Así operó el sistema por años, estableciendo una rutina legislativa cambiada por exigencias de la nueva Constitución. "

4. Ver artículo 14 del decreto 2710 de 2001.

5 La Corte Constitucional en sentencia No. C-315 de 1995, declaró la exequibilidad del artículo 12 de la ley 4^a de 1992 "¿siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren, 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." Sobre el particular expuso: "La expresión ¿servidores públicos¿ que utiliza la norma examinada, por las razones expuestas, no puede aplicarse a los trabajadores oficiales territoriales ni a los miembros de las Corporaciones públicas territoriales. Con esta salvedad, la disposición acusada será declarada exequible." En ese pronunciamiento también señaló la Corte Constitucional: "La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: ¿Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley; (C:P: art. 287).// La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. La fijación a este respecto de un límite máximo del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos. (...) La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia - los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado."

6. [Ver Consulta 1393 de 2002.](#)

7. El artículo 92-3 del decreto 1333 de 1986, establece como atribución de los concejos municipales la de "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". El artículo 288 ibídem consagró que "Corresponde a los concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.;" el artículo 289 ibídem prescribe que el Concejo expide normas sobre remuneración de empleos y el artículo 290 ibídem determina que "Las funciones a que se refieren los artículos anteriores en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos." Por su lado, el artículo 129 del decreto 1421 de 1993 contempló que : "Regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la ley 4^a de 1992." El artículo 12, inciso octavo, ibídem atribuyó al Concejo Distrital la facultad de "Determinar la estructura general de la administración central (...) adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.", y el artículo 38-9 otorga al alcalde la potestad de determinar los emolumentos de los empleos de la administración central, con arreglo a los acuerdos correspondientes, todo lo cual está en armonía con lo dispuesto en los artículos 313-6 y 315-7 constitucionales.

9. Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional , se fijan las escalas de remuneración correspondiente a dichos empleos y se dictan otras disposiciones."

10. "Artículo 29.- Del código. Para el manejo sistematizado del régimen de clasificación y remuneración, cada empleo se identifica con un código de seis cifras. El primer dígito señala el nivel al cual pertenece el empleo; los tres siguientes dígitos indican la denominación del cargo; los dos últimos corresponden al grado salarial".

11. Para el caso específico la remuneración de los años 1978 y 1979.

12. En este mismo sentido los artículos 33 y 99 ibídem dispusieron, respectivamente que "La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y ocho horas semanales." Y que "A los empleados públicos que prestan servicio en los establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Defensa sólo les será aplicar el presente estatuto en lo que hace a las disposiciones sobre (...) las asignaciones básicas de las escalas de remuneración ..."

13. YOUNES MORENO Diego. Derecho Administrativo Laboral. Editorial Temis. 1997.

14. Ver Vidal Perdomo Jaime, obra citada.

15. Ver decretos que han establecido el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales: V. gr. decretos 2406 de 1999; 2753 de 2000, 1492 de 2001, 693 de 2002. El decreto 3573 de 2003 que fijó límites para el año 2003 curiosamente no estableció la cláusula que contenían los anteriores en el sentido de señalar que "Las prestaciones sociales de los empleados públicos del nivel territorial, así como los factores salariales para su liquidación, serán determinadas por el Gobierno Nacional"

Autorizado 11/01/05

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 07:57:39