



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA
SALA PRIMERA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN

Aprobado por la Sala en sesión de hoy

Pereira, seis (06) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia

Exp. Rad. 66001-23-33-000-2019-00491-00

Validez Acuerdo No. 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Santuario - Risaralda

Accionante: Gobernador de Risaralda

El Gobernador del Departamento de Risaralda, en uso de la atribución conferida por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución ha remitido a esta Corporación el Acuerdo No. 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019 *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE ASIGNACIÓN BÁSICA DE LOS EMPLEOS DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE SANTUARIO – RISARALDA"*, emanado del Concejo Municipal de Santuario, Risaralda, por considerar que es violatorio de normas superiores.

I. ACTO DEMANDADO

De conformidad con lo señalado en el folio 1, se solicita la declaratoria de invalidez del Acuerdo No. 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019 *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE ASIGNACIÓN BÁSICA DE LOS EMPLEOS DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE SANTUARIO – RISARALDA"*.

II. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

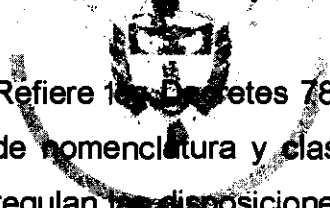
Expone el ejecutivo departamental que el acuerdo objeto de demanda vulnera los artículos 6, 13, 121, 122, 123, 124, 125 y 313 numeral 6 de la Constitución Política, así como la Ley 10 de 1990, artículo 30, Decreto 2772 de 2005, artículo 17 y artículo 4 del Decreto 4476 de 2007. Código Sustantivo del Trabajo (artículo

143) y Ley 909 de 2004 o de Carrera Administrativa.

El concepto de la violación sé sintetiza de la siguiente manera:

Considera que el Acuerdo No. 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019, proferido por el Concejo Municipal de Santuario, vulnera el ordenamiento jurídico en materia de derechos constitucionales y legales, desde el punto de vista laboral.

Refiere las normas que sobre los principios de legalidad y de igualdad consagra la Constitución Política, y cita las competencias constitucionales de los Concejos Municipales y los Alcaldes (Art. 313-6 y 315-7), para indicar que el Código del Régimen Municipal (Decreto Ley 1333 de 1986), faculta a los Concejos a iniciativa del Alcalde, para adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Alcaldía, las Secretarías, de sus oficinas o dependencias, de las Contralorías y Personerías; y para fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, otorgando facultades extraordinarias al Alcalde para expedir el sistema de remuneración de empleos, la que se funda también, en la Ley 136 de 1995, artículo 10 D y en la Ley 1551 de 2012 artículo 29.

 Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia
Refiere los Decretos 785 de 2005 y 2484 de 2014, que establecen los sistemas de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales, y regulan las disposiciones de la Ley 909, e invoca el principio de igualdad según el cual al trabajo igual debe corresponder salario igual, consignado en el artículo 143 del Código Sustantivo de Trabajo, y algunas sentencias sobre este principio proferidas por la Corte Constitucional.

Refiere la problemática laboral de las Empresas Sociales del Estado y la necesidad de formalizar las vinculaciones de los empleados a este tipo de Empresas, para lo cual se expidió la Ley 1610 de 2013 y se flexibilizó lo concerniente a los mecanismos para reestructurar las plantas de personal de estas entidades.

Refiere que en el caso concreto, en el cuadro de grados y niveles salariales establecido en el artículo 1 del Acuerdo demandado, los grados van del 01 al 20 y los salarios se incrementan entre más alto el grado así será el salario devengado por el servidor público.

Considera que en el punto cuestionado y sobre el cual se solicita la nulidad, se rompe el principio legal de asignación salarial de acuerdo a los grados, toda vez que en el nivel directivo y profesional, los grados 06 devengan un salario inferior al devengado por el grado 05, lo que es contrario a la escalara salarial, en cuanto un grado inferior no puede devengar un salario mayor a los grados superiores.

Considera que por parte del Concejo Municipal de Santuario, se da un rompimiento al principio de igualdad de derechos laborales como quiera que aprobó el Acuerdo en cuanto a la escala salarial de los grados 05 y 06 del nivel profesional y directivo, sin tener en cuenta dicho principio constitucional.

Por lo anterior, estima la parte actora que el acto administrativo acusado, incurre en los vicios invalidantes por violación de las normas en que debía fundarse y fue expedido con desviación de las atribuciones propias del Concejo Municipal.

III. INTERVENCIÓN DEL ALCALDE Y CONCEJO MUNICIPAL DE GUÁTICA

3.1 El Concejo Municipal de Santuario – Risaralda, según constancia visible a folio 34 del expediente, en el término de fijación en lista, guardó silencio.

3.2 Por su parte, el Agente del Ministerio Público emitió concepto visible a folios 30 y siguientes del expediente, en el cual sostiene, una vez realizado el recuento normativo y procesal, que debe declararse la nulidad parcial y no total del artículo 1 del Acuerdo 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019, sancionado el 3 de julio de la misma anualidad, proferido por el Concejo Municipal de Santuario Risaralda, en razón a que, solo la asignación básica mensual establecida para los empleados de nivel directivo y profesional de los grados 5 y 6 vulnera los parámetros establecidos en las normas que regulan la materia y el derecho a la igualdad.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 y s.s. del Decreto 1333 de 1986, y el artículo 151-4 del C.P.A.C.A., es competente este Tribunal para conocer del presente asunto, en única instancia.

2. OBJETO DE LA DECISIÓN

Atendiendo lo que se argumenta como concepto de violación en el escrito presentado por la autoridad Departamental, corresponde a la Sala determinar si la aprobación del Acuerdo No. 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019 emanado del Concejo Municipal de Santuario, entraña la vulneración de normas constitucionales y legales, con la fijación de la escala salarial correspondiente a los grados 5 y 6 del nivel profesional y directivo de los empleados de la Empresa Social del Estado Hospital San Vicente de Paul de Santuario - Risaralda.

Esta Corporación ya se ha pronunciado sobre lo que es objeto de controversia¹. En el mencionado fallo se incorporaron razones que serán reiteradas en el presente, dado que sirven de fundamento para la decisión que en éste habrá de proferirse.

3. ANÁLISIS JURÍDICO PROBATORIO.

A efectos de establecer si el Acuerdo No. 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE ASIGNACIÓN BÁSICA DE LOS EMPLEOS DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE SANTUARIO - RISARALDA", expedido por el Concejo Municipal de Santuario, es ilegal de acuerdo con las normas que se invocan como violadas y el concepto de la violación que de ellas se hizo, se precisa revisar el texto del citado Acuerdo y de las disposiciones que se acusan como violadas.

El acto enjuiciado es del siguiente contenido:

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: *Fijar la escala de asignación básica para los empleados de la Empresa Social del Estado Hospital San Vicente de Paúl de Santuario - Risaralda para la vigencia 2019:*

¹ Sentencia del 21 de junio de 2013, Radicación: 66001-33-33-004-2016-00144-01 (D-1372-2016) M.P. Dufay Carvajal Castañeda. Medio de control: Nulidad, Demandantes: Departamento de Risaralda. Demandado: Municipio de Pereira

GRADO SALARIAL	DIRECTIVO	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL
1		\$1.809.300	\$857.442	
2		\$1.999.946	\$937.576	
3		\$2.090.192	\$948.123	
4		\$2.200.931	\$1.004.607	
5	\$3.953.115	\$2.328.167	\$1.068.694	\$828.116
6	\$3.813.662	\$2.225.548	\$1.118.184	\$857.442
7	\$4.375.286	\$2.528.506	\$1.370.619	\$901.516
8	\$4.471.780	\$2.534.038	\$1.405.360	\$957.867
9	\$4.637.530	\$2.768.476	\$1.546.626	\$1.068.694
10	\$4.916.331	\$2.862.942	\$1.618.463	\$1.174.619
11		\$2.983.478	\$1.700.222	\$1.267.863
12		\$3.165.313	\$1.834.417	\$1.361.353
13		\$3.253.891	\$1.921.420	\$1.405.360
14		\$3.641.094	\$2.021.008	\$1.436.147
15		\$3.935.235		\$1.480.787
16				\$1.546.626
17				\$1.579.287
18				\$1.618.463
19				\$1.660.211
20				\$1.689.428

ARTÍCULO SEGUNDO: Para las escalas de los niveles que trata el artículo primero, la primera columna fija los gatos salariales correspondientes a las diferentes denominaciones de empleos, la segunda y siguientes columnas comprenden las asignaciones básicas mensuales para cada grado y nivel para la vigencia 2019.

(...)"

Las normas que se invocan como vulneradas son del siguiente tenor:

Constitución Política:

Artículo 6º. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Artículo 125 Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Artículo 313. Corresponde a los concejos.

(...)

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.

Ley 10 de 1990

Artículo 30. Régimen de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos. Las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud, aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios del régimen de carrera administrativa, y les reconocerán, como mínimo, el régimen prestacional previsto en el Decreto 3135 de 1968, todo, sin perjuicio de lo que contemplen las convenciones colectivas de trabajo.

A los empleados públicos del sector de la salud de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados, se les aplicará el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17 de la presente Ley.

Código Sustantivo de Trabajo

Artículo 143. A TRABAJO DE IGUAL VALOR, SALARIO IGUAL. 1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.

2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

3. Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.

Ley 909 de 2004

Artículo 2. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

(...)

Decreto 2772 de 2005.

Artículo 19. Requisitos del nivel profesional.

Decreto 1785 de 2014

ARTÍCULO 37. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga los Decretos 2772 de 2005, 871 de 2006, 4476 de 2007, 3717 de 2010 y las disposiciones que le sean contrarias.

3.1. ESCALA GRADUAL SALARIAL- E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAÚL DE SANTUARIO 2019.

Se pronunciará el Tribunal sobre el cargo de nulidad formulado por el Departamento de Risaralda, contra el Acuerdo No. 0.2.1.006 de 2019, que establece la escala gradual salarial de los empleados de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Santuario.

Sobre el particular, indica la Sala que el régimen jurídico al que se someten las personas vinculadas a las Empresas Sociales del Estado (empleados públicos y trabajadores oficiales)², es el contenido en el capítulo IV de la Ley 10 de 1990³, que clasifica los empleos de las entidades que prestan el servicio de salud, de la siguiente manera:

² Ley 100 de 1993. Artículo 195 numeral 5.

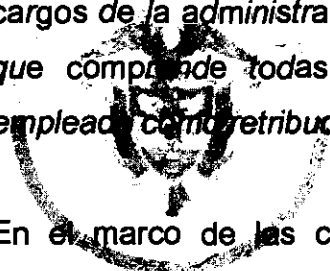
³ Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.

Artículo 26°.- Clasificación de empleos. En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera.

De igual forma, a los empleados públicos que presten servicios de salud de las entidades territoriales y sus entes descentralizados, "...se les aplicará el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional..."⁴.

Retomando el objeto de discusión, en cuanto a la escala salarial fijada por el Acuerdo No. 0.2.1.006 de 2019 para la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Santuario, se debe precisar la diferencia entre sueldo y salario, y pasar a identificar la escala de remuneración fijada por el acto administrativo acusado, y decidir si ésta se ajusta al ordenamiento jurídico.

Sobre la diferencia entre sueldo y salario, el Consejo de Estado ha considerado: "...El sueldo, tal y como lo precisó la Sala en consulta 705 de 1995, es una noción restringida que coincide con la asignación básica fijada por la ley para los diversos cargos de la administración pública, mientras que el salario es una noción amplia que comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios..."⁵


República de Colombia
En el marco de las competencias Constitucionales, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas dictar las normas generales y señalar objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, entre otros, para fijar el régimen salarial y prestaciones de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública⁶.

En este contexto normativo, se expide la Ley 4 de 1992⁷, que faculta al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional, de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea el sector, denominación o régimen jurídico⁸. Para lo cual deberá tener en cuenta, el nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, su responsabilidad y las calidades exigidas para su

⁴ Ley. 10 de 1990, artículo 30.

⁵ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. 18 Jul. 2002, e. 1393.

⁶ Constitución Política, artículo 150, numeral 19, literal e.

⁷ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

⁸ Ley. 4 de 1992, artículo 1 literal a).

42

desempeño y el establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesionales, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva⁹.

El legislador, estableció de manera precisa 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."*¹⁰ (Negrilla de la Sala).

En relación con la escala de remuneración o tabla salarial, la doctrina¹¹ ha indicado:

"...Esta es la espina dorsal del sistema salarial y 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.

Obviamente, la tabla de remuneración por sí sola carece de mayor o menor significación, y lo definitivo de ella son los criterios e instrumentos para su utilización y manejo. Así, los procedimientos de clasificación de puestos descritos en el capítulo que antecede, servirán posteriormente para referir y encuadrar en los grados mayores los puestos más elevados de cada serie o denominación y en los inferiores los distinguidos por las tareas más elementales, según la diferente dificultad y complejidad que los empleos presenten. Por tanto, es la clasificación del proceso que tenderá a ubicar acertada y racionalmente un empleo dado".

Con el anterior, marco normativo, se puede afirmar por la Sala, que el legislador al facultar al Gobierno Nacional para fijar la escala salarial de los servidores de la rama ejecutiva, lo sometió al marco gradual, correspondiendo a los grados mayores una remuneración superior, por su responsabilidad y complejidad de tareas a cargo.

En este contexto, y para el año 2019, en el cual se expidió el Acuerdo No. 0.2.1.006 de 2019, demandado parcialmente, el Gobierno Nacional expidió la escala de asignación básica de los empleos que fueren desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible y Empresas Sociales del Estado, del orden nacional,

⁹ Ley 4 de 1.992, artículo 2 literales j) y k).

¹⁰ Ley. 4 de 1.992, artículo 3.

¹¹ Younes Moreno, Diego. *Derecho Administrativo Laboral*. Bogotá: Temis, 12 ed., 2012, p.135-136

contenido en el Decreto 1011 de 2019, precisando que, por virtud de la Ley 10 de 1990, los empleados públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, se rigen por el régimen salarial de los empleados del orden nacional.

Si bien no se debate en este proceso la competencia del Concejo Municipal de Santuario para dictar la escala salarial de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Santuario, los argumentos hasta aquí planteados, permiten establecer que la sujeción a la nomenclatura y grados de las plantas de personal, encuentra un sustento jerárquico – normativo, desde la Constitución Política de Colombia, la Ley 4 de 1992 y los Decretos anuales que expide cada año el Gobierno Nacional sobre la escala de asignación básica.

Debe precisar la Sala, que el concepto de violación expuesto por la entidad demandante, refiere a principios generales del derecho laboral, y a las competencias de los sistemas de nomenclatura y clasificación de las entidades territoriales, en un análisis general de la demanda, en el cual se conectan los hechos con el concepto de violación, conforme lo cual se puede establecer con claridad que el cuestionamiento contra el acto administrativo demandado gira alrededor de la fijación de un sueldo superior a grados inferiores.

En este punto, y al otorgarse por el artículo 1 del Acuerdo No. 0.2.1.006 de 2019, un sueldo mayor al grado 05, que al grado 06 en los niveles directivo y profesional, esta colegiatura judicial evidencia un desconocimiento de las normas antes referidas, sobre la escala de remuneración o tabla salarial que, si bien se trata de normas aplicables a empleados del orden nacional, también lo son a los empleados territoriales de las Empresas Sociales del Estado, por virtud del artículo 30 de la Ley 10 de 1.990, que es citada como norma violada por la entidad demandante en el capítulo IV de la demanda (f. 2 Cd.1).

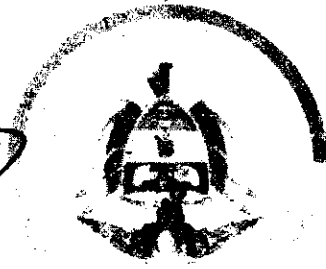
La Sala en una interpretación del sistema de carrera administrativa y el régimen de empleo propio de los empleados públicos de las Empresas Sociales del Estado, evidencia una violación de las normas sobre escala y remuneración salarial, al otorgar el Acuerdo No. 0.2.1.006 de 2019 una remuneración superior a grados inferiores, por lo que no existe un camino diferente que declarar la invalidez parcial del Acuerdo objeto de estudio, únicamente en lo relacionado con la fijación de la escala de asignación básica determinada en el artículo 1 del precitado Acuerdo.

V. FALLA

1. Declárase la invalidez del artículo primero del Acuerdo No. 0.2.1.006 del 2 de julio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Santuario, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.
2. Comuníquese la presente providencia al señor Gobernador del Departamento de Risaralda, al señor Alcaide Municipal de Santuario y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.
3. Expídanse copias de la presente decisión a costa de los interesados.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

República de Colombia
Consejo Superior de la Judicatura
Rama Judicial



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN
MAGISTRADO

DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA
MAGISTRADA
(Ausente con permiso por comisión)

JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA
MAGISTRADO

