

FIJACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS A NIVEL TERRITORIAL – Competencia / CREACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI / SENTENCIA DE NULIDAD – Efectos / DERECHOS ADQUIRIDOS

Se tiene que en el sistema jurídico creado a partir de la promulgación de Constitución Política de 1991, existe una competencia concurrente entre el Congreso y el Presidente de la República para fijar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores públicos del orden territorial; puesto que al primero le corresponde la expedición de la Ley marco con los aspectos generales sobre la materia y al segundo la reglamentación de la normativa, llevando al detalle lo dispuesto por el órgano legislativo. También resulta importante destacar que hay una prohibición expresa de índole constitucional, para que las entidades territoriales puedan pronunciarse sobre ese particular. (..) El alcalde del municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca) profirió el Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991, mediante el cual fijó una serie de factores o elementos de salarios o prestaciones sociales para los empleados públicos de ese ente territorial. Sin embargo, la Sala advierte que el alcalde municipal de Santiago de Cali carecía de competencia para expedir dicho acto administrativo, pues la prerrogativa de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los diferentes niveles territoriales estaba en cabeza del Congreso de la República, sin dejar de lado las potestades específicas del Presidente de la República para regular sobre la materia en particular y las atribuciones de las asambleas departamentales y concejos municipales para determinar los sueldos de los servidores públicos del nivel territorial correspondiente. En ese orden de ideas, la Sala destaca que en ausencia de una norma que permitiera crear prestaciones sociales o factores de salario, le estaba vedado al alcalde municipal de Santiago de Cali expedir acuerdos que crearan prestaciones sociales o factores salariales en favor de los servidores públicos. (...) es preciso advertir que aunque se confirmará la sentencia que decretó la nulidad del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 expedido por el alcalde municipal de Santiago de Cali, se respetarán los efectos que causó mientras estuvo vigente, por cuanto de su aplicación se han consolidado situaciones jurídicas en lo referente a los factores salariales y prestaciones sociales, por lo que no es pertinente perturbar los derechos adquiridos de buena fe que surgieron en razón de ello.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 0216 DE 1991 (18 DE FEBRERO) ALCALDE MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI (Nulo)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 150 NUMERAL 19 LITERAL E

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01485-01(0046-13)

Actor: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Tema: Nulidad de la totalidad del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 expedido por el alcalde municipal de Santiago de Cali (Valle del Cauca)

Acción: Simple nulidad - Decreto 01 de 1984

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 20 de enero de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual declaró la nulidad del acto administrativo demandado.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 11 de febrero de 2011, la Nación - Ministerio de Educación, por intermedio de apoderado, presentó demanda de nulidad, con solicitud de suspensión provisional, contra la totalidad del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 expedido por el alcalde del municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca), *“POR EL CUAL SE FIJAN PRESTACIONES SOCIALES Y OTROS BENEFICIOS PARA EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE SANTIAGO DE CALI”*¹.

1.1. El acto acusado

La parte actora pretende que se declare la nulidad de la totalidad del Decreto 0216 de 1991 expedido por el alcalde del municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca), por medio del cual fijó unas *“prestaciones sociales y otros beneficios”* para los empleados públicos de la Administración Central de dicho ente territorial, entre los que se destaca la prima semestral, la prima de vacaciones, la prima de antigüedad, entre otros.

¹ Folios 56-65.

1.2. Normas violadas y concepto de violación

En la demanda, la parte actora considera que el acto administrativo demandado vulneró el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el artículo 12 de la Ley 4 de 1992 y el inciso 3 del artículo 38 de la Ley 715 de 2001.

Los cargos endilgados al acto administrativo demandado fueron los siguientes:

1.2.1. Desconocimiento de normas superiores en que debió fundarse, comoquiera que ninguna autoridad pública puede actuar sin el respaldo de la Ley y la Constitución Política. En consecuencia, las autoridades territoriales no pueden arrogarse la facultad para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

1.2.2. Expedición de acto administrativo por funcionario incompetente por cuanto el Congreso de la República y el Gobierno Nacional son los únicos facultados para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. De tal manera que los entes departamentales y municipales no pueden fijar asignaciones por fuera de los límites establecidos por las primeras autoridades mencionadas.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto del 22 de octubre de 2010, admitió la demanda. En la misma providencia se denegó la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado y se ordenó la notificación al Agente del Ministerio Público y al alcalde municipal de Cali. Finalmente se dispuso la respectiva fijación en lista².

Las **partes impugnadoras** dentro del trámite procesal fueron la señora Sonia Constanza Flórez Ávila, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle (SUTEV), la Asociación de Profesores del Instituto Técnico Industrial Antonio José Camacho – ASPROF y el abogado Luis Mario Duque.

² Folio 68-70.

3. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Santiago de Cali**, por intermedio de apoderada, en primer lugar, manifestó que constituye salario toda suma que el empleado reciba habitual y periódicamente como contraprestación al servicio prestado, mientras que las prestaciones sociales han sido creadas por el legislador, con el fin de cubrir riesgos o contingencias propias de la prestación del servicio en condiciones de subordinación y dependencia³.

En ese sentido, como el acto administrativo demandado establece emolumentos que son pagados al trabajador habitual y periódicamente constituyen factor salarial. En consecuencia, el alcalde municipal de Cali sí tenía competencia para proferirlo, en tanto el Acto Legislativo 01 de 1968 *“estableció como atribución de los [c]oncejos municipales, a iniciativa del alcalde respectivo, la de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos”*, de tal manera que los concejos y los alcaldes municipales contaban con la facultad de determinar las asignaciones salariales correspondientes a los cargos de personal de la entidad territorial.

En ese orden, concluyó que comoquiera que el acto administrativo demandado fue expedido en vigencia de la Constitución de 1886, el alcalde municipal de Cali sí tenía competencia para proferirlo. Además, la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 no implica una inconstitucionalidad sobreviniente del Decreto 216 de 1991, por cuanto no conlleva forzosamente la derogatoria de todas las normas que habían sido proferidas con anterioridad.

4. INTERVENCIÓN DE PARTES IMPUGNADORAS

4.1. La ciudadana **Sonia Constanza Flórez Ávila** sostuvo que los emolumentos fijados por medio del Decreto 0216 de 1991 constituyen salario y no una prestación social, en tanto son una suma que habitual y periódicamente recibe el empleador como contraprestación directa a su servicio⁴.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Acto Legislativo 01 de 1968 aclaró que las

³ Folios 88-107.

⁴ Folios 108-113.

escalas de remuneración serían fijadas por el Presidente de la República para el nivel nacional y por las asambleas departamentales y los concejos municipales en el respectivo orden territorial, por iniciativa del gobernador y el alcalde, respectivamente; por lo que el alcalde municipal de Cali sí tenía competencia para establecer la remuneración de los empleados del municipio y, por consiguiente, podía expedir el acto administrativo demandado.

Con la Constitución Política de 1991, la facultad de fijar el régimen salarial de los empleados públicos quedó reservada al Congreso de la República y al Gobierno Nacional bajo los lineamientos del primero. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad constitucional que se otorgó a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, únicamente para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, en el respectivo nivel territorial.

No obstante, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 no se puede afirmar que tuvo lugar el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente del acto administrativo demandado, toda vez que la expedición de una nueva Constitución Política no implica la derogatoria de las normas expedidas en vigencia de la anterior.

En ese orden de ideas, concluyó que antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, los concejos municipales y las asambleas departamentales contaban con la facultad de establecer las asignaciones salariales correspondientes a los cargos de planta del personal del ente territorial. En consecuencia, como el acto administrativo demandado fue expedido por el alcalde municipal de Cali en vigencia de la anterior Constitución, sí tenía competencia para el efecto y su legalidad debe ser examinada a la luz de dicha Norma Superior.

4.2. El Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle –SUTEV y la Asociación de Profesores del Instituto Técnico Industrial Antonio José Camacho – ASPROF, por intermedio del mismo apoderado, sostuvieron, en primer lugar, que las primas de antigüedad, de vacaciones y la semestral constituyen factor salarial, por ser una suma que el trabajador recibe de manera periódica y habitual como retribución al servicio prestado. Entre tanto, las

prestaciones sociales han sido establecidas por el legislador para cubrir riesgos o necesidades del trabajador que puedan surgir durante la relación laboral⁵.

En vigencia de la Constitución Política de 1986, con el Acto Legislativo 01 de 1968 se facultó al Congreso de la República para determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos y fijar las respectivas escalas de remuneración. Igualmente, con dicha reforma constitucional se introdujo el concepto de escalas de remuneración, las cuales debían ser establecidas por el Presidente de la República para el nivel nacional, y por las asambleas departamentales y los concejos municipales para el nivel territorial.

Luego de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, señaló que el Congreso de la República quedó facultado para señalar los principios y parámetros generales que el Gobierno Nacional debe tener en cuenta para fijar el régimen salarial de los empleados públicos. Por su parte, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales les corresponde establecer las escalas de remuneración del nivel territorial correspondiente. Finalmente, los alcaldes y gobernadores fijarán los emolumentos de los empleos de sus dependencias, que en ningún caso deben desconocer los límites fijados por el Gobierno Nacional.

En consecuencia de lo anterior, como el Decreto 0216 de 1991 fue expedido cuando los alcaldes municipales tenían competencia para el efecto, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, pese a que no mantuvieron dicha facultad, los efectos de ese acto administrativo no se derogan, por cuanto se mantiene vigente hasta tanto la nueva autoridad competente expida una nueva normativa sobre la materia. Lo anterior significa que el examen de legalidad del acto administrativo demandado debe hacerse teniendo en cuenta la normativa vigente al momento de su expedición.

4.3. El señor **Luis Mario Duque** solicitó que se tenga como parte impugnadora en el presente proceso, teniendo en cuenta que se encuentra en etapa probatoria y que se puede constituir como tal hasta el vencimiento del término de traslado para alegar en primera instancia. Sin embargo, no expuso ningún argumento

⁵ Folios 160-168 y 253-261.

relacionado con el fondo del asunto.

5. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 20 de enero de 2012, declaró la nulidad del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 expedido por el alcalde del municipio de Santiago de Cali, por las siguientes razones:

- En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad sobreviniente del decreto demandado, la Sala consideró que no tuvo lugar este fenómeno, por cuanto no se evidencia una flagrante contradicción con la nueva Norma Superior. Lo anterior, por cuanto pese a no estar vigente la Constitución de 1886, continúa produciendo efectos jurídicos, en virtud de los principios “*locus regit actum*” y “*tempus regit actum*”, de los cuales se infiere que las normas sobre la competencia y la forma rigen hacia el futuro y, por consiguiente, no es viable la aplicación retroactiva de la actual Constitución.
- Señaló que inclusive en vigencia de la Constitución Política de 1886, el régimen prestacional de los empleados públicos del nivel municipal era fijado por el Congreso de la República, a través de la Ley. Entre tanto, el régimen salarial, en vigencia de la anterior Constitución, dependía de las escalas de remuneración establecidos por el concejo municipal respectivo, teniendo en cuenta las diferentes categorías de empleos, pero conforme a la Ley.
- A partir de la reforma constitucional de 1968, se atribuyó al Congreso de la República la facultad para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, tal como sucede también en vigencia de la Constitución actual, en la cual se establece una competencia concurrente entre el Congreso y el Presidente de la República para el efecto. En consecuencia, se advierte que pese a no tener competencia, el alcalde municipal de Santiago de Cali, a través del acto administrativo cuestionado, fijó una serie de prestaciones sociales y emolumentos salariales para los empleados públicos del municipio de Santiago de Cali.

En ese sentido, comoquiera que la presunción de legalidad del acto administrativo demandado quedó desvirtuada, en tanto el funcionario que lo expidió carecía de competencia para el efecto, el Tribunal declaró su nulidad.

6. EL RECURSO DE APELACIÓN

6.1. El Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle –SUTEV, por intermedio de apoderado, presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

- En primer lugar, señaló que si bien en el encabezado del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 se menciona que es un acto administrativo *“Por el cual se fijan prestaciones sociales y otros beneficios”*, los emolumentos que el mismo determina constituyen factor salarial, en tanto su finalidad no es cubrir contingencias del trabajador sino retribuirle por el servicio prestado.
- Por lo tanto, concluye que para la época de la expedición del acto administrativo demandado, el alcalde del municipio de Santiago de Cali sí tenía competencia para establecer dichos beneficios salariales, con mayor razón si se tiene en cuenta que por medio del mismo no se crea dichos emolumentos sino que se compendiaron aquéllos que ya estaban creados.

6.2. El municipio de Santiago de Cali, por intermedio de apoderada, manifestó que el acto administrativo cuya legalidad se reprocha en el proceso de la referencia, es un decreto compilatorio de normas que desde 1970 habían reconocido prestaciones extralegales y otros beneficios a los servidores públicos de la administración municipal de Cali. Igualmente, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Previo a proferir fallo de segunda instancia, mediante auto del 5 de noviembre de 2013, el despacho sustanciador corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión.

La parte demandada y el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle –SUTEV, en calidad de parte impugnadora, presentaron los alegatos de conclusión de manera extemporánea, por lo cual no se tendrán en cuenta.

Entre tanto, la parte demandante, las demás partes impugnadoras y el agente del Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

El presente asunto es competencia de esta Corporación de conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, el cual prevé que el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

2. PROBLEMA JURÍDICO

La Sala debe establecer si se debe confirmar la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 proferido por el alcalde municipal de Santiago de Cali, en tanto dicha autoridad expidió dicho acto administrativo pese a, por un lado, carecer de competencia para fijar factores o elementos de salarios o prestaciones indebidamente en el sector territorial y, por otro lado, desconocer las normas superiores en que debió fundarse.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará el estudio de los siguientes aspectos: (i) la competencia para crear factores salariales a la luz de la Constitución Política de 1886 (ii) la facultad para fijar factores salariales con la Constitución Política de 1991 y (iii) el caso concreto.

2.1. La competencia para crear factores salariales a la luz de la Constitución Política de 1886

Sea lo primero advertir, que con el fin de desarrollar este punto la Sala aplicará las disposiciones de la Constitución Política de 1886, con posterioridad a la reforma realizada por medio del Acto Legislativo 01 de 1968⁶, por ser ésta la normativa vigente al momento de proferir el acto administrativo demandado.

⁶ “Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia”.

El numeral 9º del artículo 76 de la Constitución Política de 1886 establecía las competencias del Congreso de la República para dictar las normas referentes a las prestaciones sociales de los empleados, en los siguientes términos:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones:

(...)

9ª 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 sociales⁷.

(...).”

En consonancia con lo anterior, el numeral 21 del artículo 120 de la Carta de 1886 consagraba que correspondía al Presidente de la República fijar los emolumentos y dotaciones de los empleados públicos, con arreglo a las disposiciones dictadas por el órgano legislativo. En lo pertinente se lee:

“Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

(...)

21. 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.º del Artículo 76. El Gobierno no podrá crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales⁸.

(...).”

Por su parte, en cuanto a las facultades de las autoridades territoriales, la Constitución de 1886, con la reforma de 1968 establecía en el artículo 187:

⁷ El texto transcrito corresponde a la norma vigente con posterioridad a la expedición del acto legislativo 01 de 1968.

⁸ De igual manera, el texto citado corresponde a la versión de la Constitución de 1886 con posterioridad a la reforma constitucional de 1968.

“Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas.

(...)

5. Determinar a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias, y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.

(...).”

Entre tanto, el artículo 197 de la Constitución Política establecía;

“Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

(...)

Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias, y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

(...).”

De las anteriores normas constitucionales se deduce que en el marco de la Constitución Política de 1886, con la reforma realizada a través del Acto Legislativo 01 de 1968, se implementó una competencia concurrente en la determinación del régimen salarial, pues al Congreso de la República le correspondía fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, mientras que el Presidente de la República (en el nivel nacional) y los gobernadores (en el nivel territorial) eran los encargados de determinar los salarios de los servidores públicos de sus dependencias, siempre y cuando lo hicieran con sujeción a las leyes y normas expedidas por el Congreso de la República y las asambleas departamentales. Por último, en el nivel municipal, la Constitución sólo otorgó a los concejos municipales la atribución de determinar los salarios de los servidores públicos, sin mencionar facultad alguna de los alcaldes sobre la materia como sí lo hace con los gobernadores.

Asimismo, de las disposiciones previamente mencionadas, se advierte que el Constituyente radicó exclusivamente en el Legislador la competencia para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos.

Igualmente, sobre la reforma constitucional de 1968, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó:

“A partir del Acto Legislativo No. 1 de 1968, el Congreso determinaba las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (art. 11). Sin embargo, se contempló la posibilidad de revestir “pro tempore” al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para regular la materia (artículo 76.12). En todo caso, es claro que para esa época el régimen prestacional de los empleados públicos de todos los niveles –nacional, seccional o local- tenía única y exclusivamente carácter legal, no siendo viable su reconocimiento mediante actos jurídicos de distinto contenido – acuerdos, ordenanzas, actas convenio o convenciones colectivas”⁹.

En ese orden, quedó claro que a partir de la reforma constitucional de 1968, la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos quedó en cabeza del Congreso de la República, sin dejar de lado que al Presidente de la República le correspondía reglamentar a través de decreto las disposiciones legislativas. Además, se debe tener en cuenta que a nivel territorial tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales conservaron su atribución para fijar las escalas de remuneración de los empleos de la respectiva entidad territorial.

En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Sección Segunda del Consejo de Estado:

“Así las cosas, con la última de las reformas mencionadas, el Constituyente dejó claro que la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es del legislador, eso sí, en el caso del sector territorial dejó a salvo la competencia de sus entes rectores de fijar “las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos”¹⁰.

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1393 de 18 de julio de 2002. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 27 de octubre de 2011. Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

2.2. La facultad para fijar factores salariales con la Constitución Política de 1991.

Con la expedición de la actual Carta Política, se establece en forma clara que la competencia para expedir la reglamentación sobre el sistema salarial y prestacional de los servidores públicos radica exclusivamente en el Congreso y el Presidente de la República; adicionalmente, en la normativa vigente se incorporó una prohibición expresa a los entes territoriales para arrogarse esa facultad.

Los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, establece que son funciones del Congreso de la República en materia salarial y prestacional:

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

(...)

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

(...)

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

f. Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”.

Seguidamente, la referida norma proscribió a los entes territoriales arrogarse competencias del órgano legislativo en esta materia. En lo pertinente se lee:

“Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas”.

Bajo ese contexto, la Constitución Política radicó en cabeza del Presidente de la República la potestad para reglamentar las disposiciones legislativas marco o cuadro, a través de decretos, sin que le esté permitido desbordar lo dispuesto por el Congreso de la República de ninguna manera.

En desarrollo del anterior postulado constitucional, se expidió la Ley 4ª de 1992¹¹; cuyo artículo 12 de la citada Ley se refiere al régimen de salarios y prestaciones de los empleados públicos, así:

“El régimen prestacional de los servidores públicos de la 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”.

Dicho esto, se tiene que en el sistema jurídico creado a partir de la promulgación de Constitución Política de 1991, existe una competencia concurrente entre el Congreso y el Presidente de la República para fijar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores públicos del orden territorial; puesto que al primero le corresponde la expedición de la Ley marco con los aspectos generales sobre la materia y al segundo la reglamentación de la normativa, llevando al detalle lo dispuesto por el órgano legislativo. También resulta importante destacar que hay una prohibición expresa de índole constitucional, para que las entidades territoriales puedan pronunciarse sobre ese particular.

2.3. Caso concreto

El alcalde del municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca) profirió el Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991, mediante el cual fijó una serie de factores o elementos de salarios o prestaciones sociales para los empleados públicos de ese ente territorial.

Sin embargo, la Sala advierte que el alcalde municipal de Santiago de Cali carecía de competencia para expedir dicho acto administrativo, pues la prerrogativa de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los diferentes niveles territoriales estaba en cabeza del Congreso de la República, sin dejar de lado las potestades específicas del Presidente de la República para regular sobre

¹¹ “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”.

la materia en particular y las atribuciones de las asambleas departamentales y concejos municipales para determinar los sueldos de los servidores públicos del nivel territorial correspondiente.

En ese orden de ideas, la Sala destaca que en ausencia de una norma que permitiera crear prestaciones sociales o factores de salario, le estaba vedado al alcalde municipal de Santiago de Cali expedir acuerdos que crearan prestaciones sociales o factores salariales en favor de los servidores públicos.

Es de destacar que de la lectura de la parte considerativa del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 no es posible colegir que se trata de un acto administrativo de carácter compilatorio, pues en la parte motiva no hace referencia a las disposiciones que supuestamente está compilando. En todo caso, se reitera que ninguna autoridad de orden territorial tenía habilitación legal para el efecto.

En ese orden de ideas, se concluye que el Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 expedido por el alcalde municipal de Santiago de Cali está viciado de nulidad, pues esa autoridad carecía de competencia para expedir actos administrativos que crearan elementos de salario o prestación social en favor de los servidores públicos de ese municipio.

En gracia de discusión, si se contrastara el referido acto administrativo, con las disposiciones posteriores a la promulgación de la Constitución Política de 1991, se llegaría a la misma conclusión.

Finalmente, es preciso advertir que aunque se confirmará la sentencia que decretó la nulidad del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991 expedido por el alcalde municipal de Santiago de Cali, se respetarán los efectos que causó mientras estuvo vigente, por cuanto de su aplicación se han consolidado situaciones jurídicas en lo referente a los factores salariales y prestaciones sociales, por lo que no es pertinente perturbar los derechos adquiridos de buena fe que surgieron en razón de ello.

En consecuencia, la presente sentencia de nulidad tendrá efectos «*ex tunc*», o sea, desde el momento mismo de la expedición del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991; no obstante, se respetarán los derechos adquiridos por los

servidores públicos del Municipio de Santiago de Cali, inclusive sobre las doceavas causadas al momento de notificación de esta providencia.

III. DECISIÓN

Como consecuencia de lo anterior, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, pero con los efectos señalados previamente.

FALLA

CONFIRMAR la sentencia proferida el 20 de enero de 2012 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual se declaró la nulidad del Decreto 0216 del 18 de febrero de 1991.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER