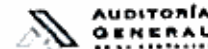




110.069.2008 *Ratificación* *Dr* *7-11/08*

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5



Fecha 04/11/2008 15:40:36

Rad No 2008-233-005504-2

Asunto : SOLICITUD DE CONCEPTO

Us Rad. ACLOPATOFSKY

Destino : / Ram. CAJ CONTRALORIA MUNICIPAL DE S

www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

D.C. - 0 7 3 7

04 de noviembre de 2008

Doctora
ANA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA
Auditora General
Bogotá, D.C.

ASUNTO: Solicitud concepto

Respetada Doctora

De manera muy respetuosa me dirijo a usted, con el fin de elevar consulta sobre la viabilidad de reconocer a los funcionarios de la Contraloría Municipal de Soacha la PRIMA DE SERVICIOS, sustentado en los siguientes preceptos:

1.) Constitución Política:

ARTICULO 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.

ARTICULO 150. "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:

(...)

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

2.) Ley 4ª de 1992, 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.

3.) Decreto 1042 de 1978, por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, los Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones". (Artículo 58)

La prima de servicios establecida para todos los servidores de la rama ejecutiva pública, se encuentra contemplada como factor de salario con lo establecido en el artículo 42 del decreto en mención.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5

"Artículo 42.- 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, y*
- h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión."*

En atención al artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, la prima de servicios se liquidará sobre los factores de salario que se determinan a continuación:

- a. El sueldo básico fijado por la ley para el respectivo cargo.
- b. Los incrementos salariales por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.
- c. Los gastos de representación.
- d. Los auxilios de alimentación y de transporte.
- e. La bonificación por servicios prestados.

Para liquidar la prima de servicio se tendrá en cuenta la cuantía de los factores señalados en los literales precedentes a 30 de junio de cada año.

Al treinta (30) de junio de cada año el empleado debe haber laborado en la entidad un año completo.

Quando a treinta (30) de junio de cada año el empleado no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la prima de servicios, de que trata el artículo 58 del decreto 1042 de 1978, siempre que hubiere laborado en el organismo por un término mínimo de seis (6) meses, en atención a lo contemplado en el artículo 6 del Decreto 600 de 2007.

También se tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de esta prima cuando el empleado se retire del servicio y haya prestado sus servicios por un término mínimo de seis (6) meses. En este evento la liquidación se efectuará teniendo en cuenta la cuantía de los factores señalados en el artículo 59 del decreto 1042 de 1978 causados a la fecha de retiro.

Sin desconocer la posibilidad del pago proporcional de esta prima, cuando un funcionario pase del servicio de una entidad a otra, el tiempo laborado en la primera se computará para efectos de la liquidación de esta prima, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio. Se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más de quince (15) días hábiles entre el retiro de una entidad y el ingreso a otra, atendiendo al artículo 6° del Decreto 600 de 2007.

4.) Decreto 1045 de 1978. "Por el cual se fijan las reglas generales para la



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5

este decreto o las entidades de previsión, según el caso, reconocerán y pagarán las siguientes prestaciones sociales:

- a. Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria;
- b. Servicio odontológico;
- c. Vacaciones;
- d. Prima de Vacaciones;
- e. Prima de Navidad;
- f. Auxilio por enfermedad;
- g. Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- h. Auxilio de maternidad;
- i. Auxilio de cesantía;
- j. Pensión vitalicia de jubilación;
- k. Pensión de invalidez;
- l. Pensión de retiro por vejez;
- m. Auxilio funerario;
- n. Seguro por muerte.

ARTICULO 17. DE LOS FACTORES SALARIALES PARA LA LIQUIDACION DE VACACIONES Y PRIMA DE VACACIONES. Para efectos de liquidar tanto el descanso remunerado por concepto de vacaciones como la prima de vacaciones de que trata este decreto, se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario, siempre que correspondan al empleado en la fecha en la cual inicie el disfrute de aquellas:

- a. La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;
- b. Los incrementos de remuneración a que se refieren los artículos 49 y 97 del decreto-ley 1042 de 1978;
- c. Los gastos de representación;
- d. La prima técnica;
- e. Los auxilios de alimentación y de transporte;
- f. La prima de servicios;
- g. La bonificación por servicios prestados.

ARTICULO 33. DE LOS FACTORES DE SALARIO PARA LIQUIDAR LA PRIMA DE NAVIDAD. Para el reconocimiento y pago de la prima de Navidad se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

- a. La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;
- b. Los incrementos de remuneración a que se refieren los artículos 49 y 97 del decreto-ley 1042 de 1978;
- c. Los gastos de representación;
- d. La prima técnica;
- e. Los auxilios de alimentación y de transporte;
- f. La prima de servicios y la de vacaciones;
- g. La bonificación por servicios prestados.

ARTICULO 45. DE LOS FACTORES DE SALARIO POR LA LIQUIDACION DE CESANTIA Y PENSIONES. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieron derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

- a. La asignación básica mensual;
- b. Los gastos de representación y la prima técnica;



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5

- h. La prima de servicios;
- i. Los viáticos que reciban los funcionarios y trabajadores en comisión cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio;
- j. Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al decreto-ley 710 de 1978;
- k. La prima de vacaciones;
- l. El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;
- ll. Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexecutable del artículo 38 del decreto 3130 de 1968.

5.) Concepto DAFP

Pago proporcional de la prima de servicios.

"Atendiendo a lo consagrado en la norma, en concepto de esta oficina jurídica, siempre y cuando el empleado haya prestado sus servicios a la entidad por un espacio mínimo de seis meses, tiene derecho al pago proporcional de la prima de servicios. De esta forma, al retiro del empleado de la entidad, se deberá observar en primera medida si ha estado vinculado por un año completo que dará derecho al reconocimiento y pago de quince días de remuneración por concepto de prima de servicios. Además será necesario tener en cuenta si existe un tiempo adicional que dará lugar al pago proporcional de la prima." Concepto. EE810 del 08-Feb-07

6.) El Decreto 1919 de 2002, establece en su artículo 1º que a partir de su vigencia, todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administrativas Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Públicos del Orden Nacional. ?

Las prestaciones sociales contempladas en dicho régimen serán liquidadas con base en los factores para ellas establecidas.

Establece que el régimen de prestaciones sociales mínimas aplicable a los trabajadores oficiales vinculados a las entidades de que trata este Decreto será, igualmente, el consagrado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

7.) La Circular No. 001 del 28 de agosto de 2002, expedida por la Dirección General del Departamento Administrativo de la Función Pública en el punto 5 "precisiones generales", numeral 1º expresó que los factores salariales tales como prima de servicios, gastos de representación, prima técnica, auxilio de transporte, auxilio de alimentación y bonificación por servicios prestados, a que se ha hecho referencia para la liquidación de las diferentes prestaciones sociales, se tendrán



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5

Bogotá, D.C., septiembre once (11) de dos mil tres (2003)

Radicación número: 1518

Actor: **MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**

Referencia: Departamento de Cundinamarca. Ordenanza No.13 de 1947.

Aumento del 20% sobre el sueldo o jornal.

1.1. Naturaleza Jurídica

1.1.1. Salario

1.1.2. Prestación Social

2. Autonomía de las entidades territoriales

2.1. Competencia para determinar el régimen Salarial de los empleados públicos del nivel territorial en la Constitución de 1886 y sus reformas.

2.2. Competencia para determinar el régimen Salarial de los empleados públicos del nivel territorial en la Constitución de 1991.

3. Excepción de inconstitucionalidad.

1.1.1. Salario y prestación social

La Sala sin pretender abarcar la copiosa jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia en torno a la noción de salario, de manera sucinta recoge las características que han sido señaladas por estas Corporaciones y que, por lo mismo, contribuyen a identificar, en términos generales, cuándo una suma que recibe un empleado constituye salario:

- 1. El salario es una contraprestación que tiene carácter retributivo.**
- 2. El salario comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado.**
- 3. El salario es una contraprestación directa y onerosa por la prestación de un servicio.**
- 4. El salario no opera por la mera liberalidad del empleador.**

El salario constituye un ingreso personal del trabajador en su patrimonio.¹

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto radicado bajo el número: 954 del veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997). "De conformidad con la ley, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas o comisiones. Según jurisprudencia coincidente de esta corporación y de la Corte Suprema de Justicia se requiere: que exista una relación laboral; que la suma recibida corresponda a la contraprestación que el empleador debe al trabajador no sólo por la prestación de sus servicios sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponda a una gratuidad o mera liberalidad del empleador y que, además no sea habitual, y que constituya un ingreso personal del trabajador y, por tanto, que no corresponda a lo que éste recibe en dinero o en especie para desempeñar a cabalidad las funciones encomendadas por el empleador. (Negrilla fuera del texto original). Consejo de Estado. Sentencia 4635 del 7 de abril de 1994. Expediente No. 4635. Sección Cuarta.- "En la medida en que el pago se efectúa por un servicio habitual y periódico, cuando se efectúa por



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5

Esta Sala en concepto No. 839/96, hizo énfasis en el concepto de salario para el sector público, en los siguientes términos:

"Desde la expedición de la Ley 83 de 1931, se llama sueldo el pago de los servicios de los empleados públicos, el cual debe hacerse por periodos iguales vencidos y sin que sobrepase el mes calendario; se acepta como una noción restringida que coincide con la asignación básica fijada por la ley para los diversos cargos de la administración pública. El salario, en cambio, es una noción amplia que para el sector público comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, tales como primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, etc., 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 (Decreto - ley 1042 de 1978, art. 42). Este concepto, aplicable a la relación legal y reglamentaria, propia del vínculo del servidor público, guarda similitud sustancial con la noción aplicable a las relaciones laborales de carácter privado cuando el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo dice que constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que adopte. Lo cual permite afirmar que salario es la remuneración ordinaria o contraprestación directa de los servicios prestados por el servidor o trabajador, en una relación laboral de índole legal, reglamentaria o contractual". (Negrilla fuera del texto original).

El Decreto ley No. 1042 de 1978 en su artículo 42 de manera expresa define el salario, en los siguientes términos:

"Artículo 42.- 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, y*
- h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión."*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5

En concordancia con lo anterior, en concepto reciente No. 1393 del 18 de julio de 2002, esta Sala con el fin de precisar el alcance de los términos salario y factor salarial, contenidos en la disposición citada, expuso:

"El salario"

*"... aparece (...) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador..."*¹

*. En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo (subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) "constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones." En similar sentido el artículo 42 del decreto 1042 de 1978 establece que "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."*²

El sueldo

, tal y como lo precisó esta 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.

La asignación básica correspondiente a cada empleo, según el artículo 13 del decreto 1042 de 1978, está 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 la nomenclatura y la escala del respectivo nivel.

Según el artículo 42 ibídem son factores de salario, y por ende deben entenderse como una retribución o contraprestación directa por los servicios que presta el trabajador : la asignación básica, el valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, la prima técnica, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, la prima de servicio, la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión. "

(...)

¹ Sentencia del 12 de febrero de 1993, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrado Ponente Dr. Hugo Suescún Pujols.

² Esta Sala en Consulta del 6 de diciembre de 1967 dijo: "Tanto en el sector público como en el privado, debe considerarse como sueldo o salario para los efectos legales, toda retribución cuya naturaleza sea,



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA
Control Fiscal en procura de un medio ambiente sano
NIT 832.000.669-5

"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).

(...)

"4.3. 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." (Negrilla fuera del texto original).

9.) La gran mayoría de Contralorías Territoriales reconocen y pagan esta prima a sus funcionarios, reflejándose así una desigualdad en materia salarial.

10.) Por lo anterior, se presentó proyecto de Acuerdo ante el Concejo Municipal, siendo consecuente con lo establecido en la Circular No. 001 del 28 de agosto de 2002, expedida por la Dirección General del Departamento Administrativo de la Función Pública en el punto 5 "precisiones generales", numeral 1º "(...) para la liquidación de las diferentes prestaciones sociales, se tendrán en cuenta en la medida en que hayan sido establecidos para el respectivo Departamento, Distrito o Municipio, mediante Ordenanza o Acuerdo (...)", no obstante ante lo complicado de las relaciones políticas, estoy estudiando la posibilidad de acudir a la autonomía administrativa y presupuestal que consagra la Constitución para las Contralorías Territoriales creando mediante acto administrativo la prima de servicios, lo cual es viable financiera y presupuestalmente.

Atentamente,

01 DIC. 2008 9918075980 CO

Cra. 10a. No. 17-18 Piso 9 – PBX: [571] 3166800 – Fax: [571]3186790 – Línea Gratuita: 018000 120205
Sitio Web: www.auditoria.gov.co – Correo-e: correspondencia@auditoria.gov.co – Bogotá D.C. - Colombia



AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20081100060151
Fecha: 27-11-2008

Bogotá D.C.,

110.069.2008

Doctor
JAIRO HERNANDO CASTAÑEDA MONROY
Contralor Municipal
Contraloría Municipal de Soacha.
Carrera 7 A N° 16-43
Soacha Cundinamarca

REFERENCIA: Rad. 2008-233-005504-2
Creación Prima de Servicios

Respetado Doctor Castañeda:

Esta oficina recibió su consulta sobre la viabilidad de reconocer a los funcionarios de la Contraloría Municipal de Soacha la prima de servicios, en la que después de ejecutar algunas consideraciones expresa:

"Por lo anterior, se presentó proyecto de Acuerdo ante el Concejo Municipal siendo consecuente con lo establecido en la **Circular N° 001 del 28 de agosto de 2002**, expedida por la Dirección General del Departamento Administrativo de la Función Pública en el punto 5 "precisiones generales" numeral 1° " (...) para la liquidación de las diferentes prestaciones sociales, se tendrán en cuenta en la medida en que hayan sido establecidos para el respectivo Departamento, Distrito o Municipio, mediante Ordenanza o Acuerdo (...), no obstante ante lo complicado de las relaciones políticas, estoy estudiando la posibilidad de acudir a la autonomía administrativa y presupuestal que consagra la Constitución para las Contralorías Territoriales creando mediante acto administrativo la prima de servicios, lo cual es viable financiera y presupuestalmente."

Antes de entrar a resolver sus inquietudes es conveniente recordar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares individuales o concretas que puedan llegar a ser

01 DIC. 2008

¡Control fiscal con enfoque social!



sometidos a vigilancia. Así, se procederá únicamente a dar unos lineamientos generales sobre el tema y no ha resolver situaciones concretas.

Hecha la aclaración anterior es pertinente hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar se debe señalar la naturaleza salarial de la prima de servicios, de acuerdo con su finalidad es una recompensa, estímulo o contraprestación por los servicios prestados, más no para atender eventualidades riesgos o infortunios de los empleados que es la finalidad u objetivo de las prestaciones.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 26 de marzo de 1992 menciona:

“Remuneración: Es todo lo devengado por el empleado o trabajador, como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral. Comprende en consecuencia, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o razón del trabajo o empleo, sin ninguna excepción”. Es equivalente al salario, pero esta denominación de ordinario se reserva a la retribución que perciben las personas vinculadas por contrato de trabajo.”

“Prestación Social: Es lo que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios y otros beneficios, por ministerio de la ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecidas en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono, para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo o con motivo de la misma” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior se puede colegir que la prima por servicios prestados hace parte de la remuneración de todo empleado público que tenga derecho a ella. Por tanto es preciso analizar la competencia que se tiene para fijar el régimen de salarial de los empleados públicos del orden territorial y para esto se parte de la Constitución política así:

ARTICULO 150. 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 la Fuerza Pública;





Así mismo la Constitución Política en el artículo 300 numeral 7 establece que le corresponde a las asambleas departamentales a través de ordenanza determinar las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo, en los mismos términos estipula en el artículo 313 que los concejos municipales determinaran las escalas de remuneración de acuerdos.

De igual forma la Ley 4 de 1992 "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." Indica:

"ARTÍCULO 12. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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 servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

De lo anterior en nuestro criterio se puede establecer que el Congreso de la República fija la ley marco a la cual debe sujetarse el gobierno nacional para fijar el régimen máximo salarial de los empleados públicos del orden territorial entendido como la creación de los factores salariales y su monto máximo.

Las asambleas y concejos municipales y distritales establecerán las escalas salariales entendidas como la descripción, nomenclatura y grado de los diferentes cargos de las entidades territoriales, adoptando para ellos los factores salariales dentro del límite máximo fijado por el gobierno nacional.

Los gobernadores y alcaldes determinarán para todos los empleados públicos de su ente territorial, los emolumentos entendidos como la fijación de la asignación básica mensual y su incremento anual a cada uno de los cargos establecidos en las escalas salariales, respetando el límite máximo fijado por el gobierno nacional para este factor salarial.

En este mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto de diciembre trece (13) de dos mil cuatro (2004), Consejero Ponente Dr. Flavio Augusto Rodríguez, cuando amplió la consulta No. 1518 del 11 de





septiembre de 2003 al Departamento Administrativo de la Función Pública:

"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 emolumentos de los empleos de sus dependencias

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

(...)

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...". 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 4ª de 1992

(....)

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 autoridades..."

Igualmente sobre el tema se pronunció la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-510/99 señalando:

"GOBIERNO NACIONAL-Competencia para determinar régimen salarial de empleados públicos de entidades territoriales

*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. En tratándose de los trabajadores oficiales de estas entidades, al Gobierno solamente le corresponde regular el régimen de prestaciones sociales mínimas, según lo establece el literal f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Es decir, que a partir de esos mínimos, las corporaciones públicas territoriales podrían establecer un régimen prestacional mayor al señalado por el Gobierno Nacional, sin que pueda entenderse que estos entes están usurpando competencia alguna en cabeza del ejecutivo central. **"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.** (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

EMPLEADOS PUBLICOS TERRITORIALES-Competencia concurrente para determinar el salario

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.** (Negrilla y





subrayado fuera de texto)

En consecuencia respecto de la posibilidad de acudir a la autonomía administrativa y presupuestal que consagra la Constitución para las Contralorías Territoriales creando mediante acto administrativo la prima de servicios se puede concluir con claridad meridiana que el Contralor Municipal no está facultado para establecer beneficios de carácter salarial y prestacional a favor de los empleados de la entidad por el representada, máxime cuando el artículo 272 de la Constitución Política¹ establece para los contralores departamentales, distritales y municipales las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 *ibidem*² y dentro de ellas no figura la fijación de emolumentos ni prestaciones sociales de los empleados de la entidad.

La autonomía de las contralorías territoriales no es absoluta debe entenderse como el

¹ "ARTICULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. (...) Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal."

² ARTICULO 268. El Contralor General de la República <sic> tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
 5. Establecer la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
 9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
 10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
 11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
 13. Las demás que señale la ley.
- Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.





desempeño de las funciones que se les han asignadas por la Constitución, la Ley y las Ordenanzas o acuerdos de manera independiente y sin injerencia extraña de otra entidad, órgano o funcionario.

En cuanto a la autonomía presupuestal el Estatuto Orgánico del presupuesto dispone:

"ARTICULO 108. Las contralorías y personarías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225/95, artículo 30).

CAPITULO XVI.

DE LA CAPACIDAD DE CONTRATACION, DE LA ORDENACION DEL GASTO Y DE LA AUTONOMIA PRESUPUESTAL

ARTICULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes."

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto con Radicado 738 de 1995 sobre el asunto de la autonomía administrativa y Presupuestal de estos entes de control mencionó:

"5. La autonomía administrativa de las contralorías debe entenderse como la facultad de desempeñar las funciones asignadas por la Constitución, la ley y las ordenanzas o acuerdos, según el caso, en forma independiente. La autonomía presupuestal se manifiesta en la iniciativa de elaboración del proyecto de presupuesto, en la existencia de un mecanismo legal de no reducción de la partida presupuestal y de actualización monetaria de la misma; en la imposibilidad de modificación del proyecto por el alcalde o de realizar traslados administrativos, así como en la capacidad para ordenar el gasto y celebrar contratos en función de la ejecución del respectivo presupuesto."

Por último, acerca de la posibilidad de que el Concejo Municipal mediante Acuerdo adopte la prima de servicios para los funcionarios de la Contraloría Municipal se puede colegir, según lo todo lo anteriormente expuesto, que esta corporación podrá hacerlo teniendo en cuenta lo establecido por el Gobierno Nacional sobre el particular, observando lo dispuesto por la Constitución y la Ley y, atendiendo las particulares



condiciones financieras y administrativas de cada entidad territorial, sin desconocer los límites establecidos por la Ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento.

Con las anteriores precisiones jurídicas se espera haber dilucidado sus inquietudes.

El presente concepto, al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, no compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,


DAYRA ENNA CONCICION PERICO
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: María Katherina Ramirez Navarrete.
Abogada Oficina Jurídica

