

3 f de

110.010.2009

"Por un control social y fiscal en beneficio de todos"

CONTRALORIA GENERAL DEL QUINDIO

Armenia,



Rad No 2008-233-006308-2

Fecha 18/12/2008 14:10:48  
Asunto : APLICACION DEL DECRETO 1919 DE 2002 A LAS CONTRALORIAS TE  
Destino : / Rem CIU CONTRALORIA GENERAL DEL QU  
www.auditoria.gov.co - Auditoria General de la Republica

Doctora  
ANA CRISTINA SIERRA DE I.  
Auditora General de la R  
Bugulá D.C

Dr. Sierra

Asunto: Aplicación del decreto 1919 de 2002 a las Contralorías territoriales

Con mi cordial saludo, de manera comedida y respetuosa, y como complemento al oficio número 2008000002221 de fecha 10 de diciembre del año en curso, dirigido por su Despacho al Consejo Nacional de Contralores, en relación con el pago de primas a servidores públicos del nivel territorial, lo solicito se sirva precisar el contenido y alcance del decreto 1919 de 2002 respecto al pago de las acreencias laborales a 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.

Lo anterior por cuanto se tiene reservado y apropiado lo correspondiente al reconocimiento y pago de la prima de servicios a los empleados de éste Ente de Control territorial, reconocimiento que aún no se ha hecho debido a las diversas interpretaciones que sobre el asunto se han planteado.

Le informo, que sobre este asunto existen pronunciamientos de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, a través de las siguientes sentencias: 06 de agosto de 2008 expediente No. 0507-2008 con ponencia del Honorable Consejero Doctor Gerardo Arenas Monsalvo; 23 de agosto de 2007, expediente No. 0176-2004 Magistrado Ponente Dr. Jesús María Lemus Bustamante; y la del 27 de septiembre de 2007, expediente No. 4327-2006 Magistrado ponente Dr. Alejandro Ordóñez.

Con fundamento en lo anterior, de una forma encarecida y a la mayor bravitud exhorto su concepto al respecto, toda vez que el personal de la Contraloría General del Departamento del Quindío sale al disfrute de su periodo vacacional colectivo a partir del 24 de diciembre de la presente anualidad.

Atentamente,

MARISOL RAMOS NIÑO  
Contralora General del Quindío.

Ma. Elena A.

Die 22/08

22-12/08  
Escro/...

27 ENE. 2009 991807626100

Cra. 10a. No. 17-18 Piso 9 – PBX: [571] 3186800 – Fax: [571]3186790 – Línea Gratuita: 018000 120205  
SitioWeb: www.auditoria.gov.co – Correo-e: correspondencia@auditoria.gov.co – Bogotá D.C.- Colombia



73  
120



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20091100001761  
Fecha: 26-01-2009

Bogotá D.C.,

OJ-110.010.2009

Doctora  
**MARISOL RAMOS NIÑO**  
Contralora Departamental  
Contraloría Departamental del Quindío  
Calle 20 N° 13 -22 piso 3º Gobernación del Quindío  
Armenia - Quindío

Devolver Copia Firmada

**REFERENCIA:** Rad. 2008-233-006308-2  
Prima de Servicios Contraloría Territorial.

Respetado Doctora Ramos:

Esta oficina recibió su petición donde solicita: *"precisar el sentido y alcance del decreto 1919 de 2002 respecto al pago de las acreencias laborales a 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 "* y además plantea: *"Lo anterior por cuanto se tiene reservado y apropiado lo correspondiente al reconocimiento y pago de la prima de servicios a los empleados de éste Ente de Control territorial, reconocimiento que aún no se ha hecho debido a las diversas interpretaciones que sobre el asunto se han planteado.*

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 sometidos a vigilancia.

Hecha la aclaración anterior para ofrecer una orientación a sus interrogantes es necesario hacer las siguientes precisiones:

A partir de la entrada en vigencia del decreto 1919 de 2002 se estableció que las

27 ENE 2009

1 7



74 (183)

prestaciones sociales para los empleados de las contralorías territoriales serán única y exclusivamente las señaladas para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional y dentro ellas no esta reconocida la prima de servicios por tanto no se puede considerar dicha prima como prestación social.

El Departamento Administrativo de la Función en circular 013 de 2005 mencionó cuales eran las prestaciones sociales para los empleados del nivel territorial de acuerdo con la normatividad existente para los empleados de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, fue así como señaló:

**"1. PRESTACIONES SOCIALES A QUE TENDRÁN DERECHO LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL NIVEL TERRITORIAL Y MÍNIMAS DE LOS TRABAJADORES OFICIALES DEL MISMO NIVEL.**

*A partir de la vigencia del decreto 1919 de 2002 (1 de septiembre de 2002), los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades a las cuales se les aplica el citado decreto, tendrá derecho a que se les reconozca y pagar las siguientes prestaciones sociales, que se causen, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes:*

1. Prima de Navidad.
2. Vacaciones.
3. Prima de vacaciones.
4. Bonificación especial por recreación
5. Subsidio familiar.
6. Auxilio de cesantía.
7. Intereses a las cesantías.
8. Calzado y vestido de labor.
9. Pensión de vejez. (jubilación)
10. Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.
11. Pensión de invalidez.
12. Indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez
13. Pensión de sobrevivientes.
14. Auxilio de maternidad.
15. Auxilio por enfermedad.
16. Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional.
17. Auxilio funerario.
18. Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, servicio odontológico y demás servicios de salud derivados del régimen de salud del Sistema de Seguridad Social Integral.
19. Bonificación de dirección para Gobernadores y Alcaldes."

De acuerdo con lo anterior es claro que la prima de servicios no hace parte de las prestaciones sociales de los empleados del nivel territorial y por tanto el Decreto 1919 de 2002 en nada aplica para el reconocimiento de la mencionada prima.



75

129

Además es imperioso mencionar que la naturaleza de la prima de servicio es salarial, de acuerdo con su finalidad es una recompensa, estímulo o contraprestación por los servicios prestados, y no para atender eventualidades riesgos o infortunios de los empleados que es la finalidad u objetivo de las prestaciones sociales.

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).

En consecuencia, se puede colegir que la prima por servicios prestados hace parte de la remuneración de todo empleado público que tenga derecho a ella. Por ende es importante señalar como en criterio de esta Oficina se ha establecido la competencia para fijar el régimen de salarial de los empleados públicos del orden territorial.

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 determinados en las escalas salariales, respetando el límite máximo fijado por el gobierno nacional para este factor salarial.



76  
187

Por tanto, el único que tiene competencia para crear los elementos de salario para los empleados del orden territorial es el Gobierno Nacional; y, a la fecha, no ha señalado cuales son los elementos que constituyen salario para empleados de este orden, excepto cuando se establecen anualmente los límites de la asignación básica mensual. Es por ello que el Departamento Administrativo de la Función Pública en Circular 014 del 3 de noviembre de 2005 mencionó: "La Circular 0013 de 2005, tiene como finalidad precisar que el Decreto 1919 de 2002, que regula el régimen prestacional de los empleados públicos del orden territorial, no hizo extensivo el régimen salarial aplicable en el orden nacional establecido en los Decretos leyes 1042 de 1978, 1661 de 1991 y en el decreto 916 de 2005, a los servidores públicos del orden territorial; los elementos salariales allí consagrados serán aplicables cuando el Gobierno Nacional extienda su campo de aplicación, decisión que debe sujetarse a los objetivos y criterios señalados en la ley 4 de 1992, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad."

A su turno, el Consejo de Estado Sección Segunda en sentencia de (6) seis de agosto de 2008 con ponencia del Doctor Gerardo Arenas Monsalve expresó:

*"La prima de servicios y la bonificación por servicios constituyen acreencias laborales conforme a la normatividad prevista en el Decreto 1042 de 1978 solo fueron establecidas para los empleados del orden nacional, sin incluirlas para los empleados públicos del orden territorial.*

*Si bien es cierto las entidades territoriales no pueden arrogarse la facultad de fijar prestaciones salariales y sociales para sus empleados públicos pues esta es una función reservada al Gobierno Nacional, esta Corporación en aras de proteger el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la C.P., y con fundamento en el artículo 4º ibidem, ha inaplicado la expresión "del orden nacional" de las normas que regulan los salarios y prestaciones de los empleados nacionales, para reconocer a los empleados territoriales prestaciones del orden nacional". Por tanto, se plantea que el régimen salarial de los empleados del orden nacional será aplicable a los empleados del orden territorial. (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En este orden de ideas, en aras del respeto al derecho a la igualdad esta Oficina acoge la posición del Consejo de Estado expuesta en la sentencia antes mencionada y considera que las asambleas departamentales podrán aplicar lo establecido en el Decreto 1042 de 1978 donde se encuentra como elemento de salario para los empleados del orden nacional la prima de servicios y adoptarla mediante ordenanza, se reitera en todo caso 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.



27 (186)

Una vez analizado el tema de la competencia para fijar el régimen salarial es necesario examinar la presunción de legalidad de los actos administrativos:

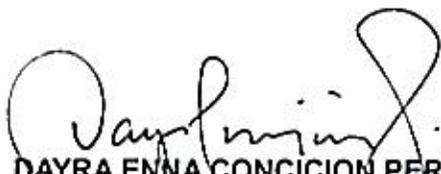
Todo acto administrativo goza de presunción de legalidad la cual consiste en que para expedir actos de este tipo fueron consultadas previamente todas las normas que condicionan su emisión y fueron expedidos por funcionarios investidos de facultades administrativas, conferidas expresamente por las leyes; su legitimidad no es necesario declararla, al contrario, para desvirtuar tal presunción, se requiere declaración judicial, la cual no procede de oficio, sino que debe ser solicitada por los particulares o por la Administración.

Por ende, cuando se vislumbra que determinado acto administrativo esta violando el ordenamiento jurídico se debe acudir ante la Jurisdicción Contenciosa para que se declare su nulidad por ser contrario a derecho. Pero mientras no exista pronunciamiento por parte del Juez Contencioso Administrativo el acto sigue amparado por la presunción de legalidad y por tanto será de obligatorio cumplimiento.

En consecuencia si la prima de servicios se encuentra reconocida a través de un acto administrativo que se encuentra vigente y se presume legal se puede realizar el pago hasta tanto se produzca su derogatoria o exista declaración de nulidad por parte del Juez Contencioso Administrativo.

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 Katherine Ramírez Navarrete.  
Abogada Oficina Jurídica

6

5

