

**PLANTA DE PERSONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Características de su planta de personal / PLANTA GLOBAL - Es una estructura organizativa en la que todos los empleos están centralizados bajo la dirección general de una entidad**

En lo que respecta a la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación fue fijada mediante el Decreto 265 de 2000, en virtud del ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República en el ordinal 4º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, para modificar su estructura, su régimen de competencias, su organización, entre otras. En el precitado Decreto se determinó que la entidad tendría una planta fija del nivel central (despacho del procurador general de la Nación, despacho del viceprocurador y otros empleos) una planta fija del nivel territorial (algunas Procuradurías Regionales y Provinciales) y una planta globalizada. Posteriormente, con el Decreto 2247 de 2011, se modificó la planta de personal en el sentido de crear cargos de carácter permanente en el despacho del procurador general, de la planta fija del nivel central y de la planta globalizada, cuya provisión se efectuaría de acuerdo con la respectiva apropiación presupuestal. Ahora bien, tratándose de los empleos de la planta globalizada, de relevancia para el caso bajo estudio, existe un mayor margen de discrecionalidad para determinar el lugar de trabajo de sus empleados con el fin de garantizar la misión institucional. En el caso concreto de la Procuraduría, los referidos empleos pueden ser distribuidos por el procurador general de la Nación, mediante acto administrativo, en atención a la estructura interna, las necesidades del servicio y los programas trazados por la entidad, de conformidad con los artículos 2º de los Decretos precitados, esto es, 573 de 2000 y 2247 de 2011. El sistema de planta global y flexible, al igual que la asignación y reasignación de funciones, fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y encontrada acorde con la Constitución, en la sentencia C-089A de 1994, cuyos apartes se transcriben: (...) El manejo de personal dentro de una planta global, responde a la necesidad que tiene el Ejecutivo de dinamizar la gestión pública. La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rígidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte. Respecto de la flexibilidad de las plantas de personal, la Corte Constitucional indicó: (...). Por su parte, el Consejo de Estado ha sostenido respecto de las plantas globales lo siguiente: (...) En conclusión, una "*planta global*" es una estructura organizativa en la que todos los empleos están centralizados bajo la dirección general de una entidad. Esta configuración ofrece flexibilidad para que el nominador distribuya los cargos de acuerdo a las necesidades del servicio y conforme a los planes y programas institucionales. Además, permite la organización y distribución del personal de acuerdo con las necesidades reales, sin limitaciones administrativas.

**NIVELACIÓN SALARIAL DE CARGOS DE SUSTANCIADORES 4SU GRADOS 9 Y 11 DE LAS PROCURADURIAS JUDICIALES I Y II – Negada por cuanto tienen requisitos diferentes y desempeñan funciones distintas como se desprende del manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales de la entidad.**

A efectos de abordar el fondo del asunto, la Sala advierte que mediante el Decreto 265 de 2000 fue fijada la planta de personal de la PGN. Allí se

determinó que la entidad tendría una planta fija del nivel central -despacho del procurador general de la Nación, despacho del viceprocurador y otros empleos- una planta fija del nivel territorial algunas Procuradurías Regionales y Provinciales- y una planta globalizada. Esta última, conformada, entre otros por los siguientes cargos: (...) En esta disposición se establecía que el Procurador General de la Nación tenía la facultad de distribuir los empleos de la planta globalizada a través de acto administrativo y en atención a: *i)* la estructura interna, *ii)* las necesidades del servicio y *iii)* los planes y programas establecidos por la PGN. Posteriormente, con el Decreto 2247 de 2011 se modificó la planta de personal en el sentido de crear cargos de carácter permanente en el despacho del procurador general, de la planta fija del nivel central y de la planta globalizada, de la siguiente manera: [Ver cuadro en la respectiva providencia] Por lo que, en la actualidad, el Procurador General de la Nación tiene la facultad de distribuir los empleos de la planta globalizada a través de acto administrativo y en atención a: *i)* la estructura interna y *ii)* las necesidades del servicio. Analizados cada uno de los actos administrativos de nombramiento del demandante se advierte que, el nominador indicó de manera específica el cargo que desempeñaría, así como la dependencia en la cual lo desarrollaría. Es decir, en ejercicio de la facultad de distribuir los cargos de acuerdo a las necesidades del servicio y la estructura de la entidad, como pasa a ilustrarse: [Ver cuadro en la providencia]. Además de ello, se tiene que el demandante, aceptó expresamente cada una de las designaciones efectuadas como Sustanciador 4SU Grado 09 para prestar sus servicios en la Procuraduría 121 Judicial II administrativa de Tunja. Ahora, conforme al manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales de la PGN, es claro que los dos cargos son diferentes en cuanto a sus requisitos, propósito principal y competencias funcionales, como pasa ilustrarse: [Ver cuadro en la providencia]. De manera que, en cuanto al punto que las funciones desempeñadas por el demandante en el cargo de sustanciador 4SU Grado 09, fueron las mismas que ejercían los cargos de sustanciador 4SU Grado 11, dicha afirmación se desvirtúa por dos razones. Primera, porque NO está probado que al demandante se le haya impuesto de manera formal -a través de acto administrativo- la imposición de funciones distintas a las establecidas en el manual específico de funciones para el cargo en el cual fue nombrado y posesionado. Y, segundo, debido a que, haber prestado sus servicios para la Procuraduría Judicial I y II no conlleva a afirmar que ejerció idénticas funciones que las que ejercieron los sustanciadores 4SU Grado 11 que laboraron para dicha dependencia. Pues es claro que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Luego, durante el tiempo que permaneció en el cargo tuvo que desempeñar de manera exclusiva las funciones impuestas a su cargo en el manual General y Específico de funciones y, además, se reitera, no reposa documental que dé cuenta que ejerció funciones propias del cargo de sustanciador 4SU Grado 11. En efecto, si se atiende el contenido del oficio demandado, la entidad informó al demandante que existen quinientos veinte (520) cargos de Sustanciador Código 4SU Grado 11 distribuidos en distintas dependencias de la Procuraduría en todo el territorio nacional, tanto en Procuradurías Judiciales como en otras dependencias como en Procuradurías Delegadas, Procuradurías Regionales, Procuradurías Provinciales y otras oficinas administrativas y misionales. Incluso se precisó que “en Procuradurías Judiciales actualmente solo hay asignados trescientos setenta y dos (372) cargos de tal denominación y grado, frente a setecientos cuarenta y cuatro (744) Procuradurías Judiciales, de las cuales cuatrocientos veintisiete (427) son Procuradurías Judiciales I y trescientos diecisiete (317), Judiciales I. Las

demás tienen asignados Sustanciadores Grados 8, 9 o 10, y en algunos casos no tienen Sustanciador.” De donde se puede concluir que no es regla general que en todas las Procuradurías Judiciales estén asignados, o deban estarlo, Sustanciadores Grado 11. Igualmente, se considera que no existe desigualdad o diferencia salarial discriminatoria que vulnere derechos fundamentales entre el demandante, en su condición de Sustanciador Grado 9 y quienes ejercen el mismo cargo Grado 11 en las Procuradurías Judiciales II, pues las funciones de cada uno, se reitera, son las que están establecidas de modo particular en el manual de funciones, sin importar la dependencia en la cual se desempeñe el cargo. De manera que, no existe criterio de igualdad que ampare a los Sustanciadores Grados 9 en relación con los Sustanciadores de grado superior, ya que tienen requisitos diferentes para sus empleos, desempeñan funciones distintas y, como resultado, reciben una remuneración diferente. Por tanto, para la Sala, en nada incide el hecho que el ejercicio del cargo se haya efectuado en una Procuraduría Delegada ante un Tribunal o en un Juzgado, puesto que, lo trascendente en estos casos es que el empleo pertenece a una planta global en donde estos se enlistan o determinan de manera globalizada o genérica en su denominación, código y grado, e indicando el respectivo número de cada empleo. Y, por tanto, la distribución o asignación del cargo no corresponde a la naturaleza o categoría de la dependencia en la cual se asigna –Procuraduría judicial I o II- sino a la necesidad del servicio conforme a la estructura de la entidad. En conclusión, se confirmará la decisión objeto de alzada, puesto que, el demandante al haber desempeñado un cargo de la planta global de la entidad, estaba supeditado a la discrecionalidad del nominador en la determinación de su lugar de trabajo conforme la estructura interna de la entidad y las necesidades del servicio. Luego, el hecho de haber laborado al servicio de la Procuraduría Judicial II delegada ante esta Corporación no conlleva a que deba nivelarse salarialmente con el cargo de Sustanciador 4SU Grado 11 que ha sido designado regularmente en las referidas procuradurías, ya que, tienen requisitos diferentes y desempeñan funciones distintas como se desprende del manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales de la entidad. Sin que se haya acreditado que efectivamente ejercieron las mismas funciones.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, suele ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word quede con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

[https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=150013333014201600018011500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333014201600018011500123)

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN CUARTA

Magistrado Ponente DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ

**Tunja, 19 de marzo de 2024**

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

DEMANDANTE: DAFNIS GUILLERMO CASAS CASAS  
DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (en  
adelante **PGN**)  
RADICACIÓN: 150013333 014 2016 00018 01

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 18 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, que **negó** las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**- La demanda.**

1. El señor Dafnis Guillermo Casas Casas, por conducto de apoderado judicial, incoó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la PGN, con el ánimo de que se declare la nulidad del oficio No SG 003604 de agosto de 2015 que negó el reconocimiento, liquidación y pago de la diferencia prestacional y salarial respecto del salario asignado al cargo de sustanciador 4SU Grado 11.

2. A título de restablecimiento del derecho, se reconozca, liquide y pague la diferencia salarial dejada de cancelar respecto del salario asignado al referido cargo desde el 9 de diciembre de 2011 y mientras ocupa el cargo de sustanciador 4SU Grado 09 asignado a la Procuraduría 121 judicial II de Tunja y delegada ante este Tribunal. Así como las prestaciones sociales y vacaciones y los aportes al Sistema General de Seguridad Social. Que las sumas adeudadas sean indexadas y que la sentencia se cumpla dentro del término indicado en el artículo 192 del CPACA. Finalmente, se condene en costas y agencias en derecho.

3. Para efectos de lo anterior, la parte demandante relató cómo **HECHOS RELEVANTES**, los siguientes:

4. Indicó que la PGN cumple funciones de ministerio público ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante 4 procuradurías judiciales I -delegadas ante los juzgados administrativos y corresponden a los números 67, 68, 69 y 177- y 4 procuradurías judiciales II - delegadas ante esta Corporación y corresponden a los

números 45, 46, 121 y 122-. Cada una de esas Procuradurías Judiciales tienen asignado en su planta de personal un sustanciador 4SU Grado 11 a excepción de la Procuraduría 121 Judicial II en la cual se encuentra asignado un sustanciador 4SU Grado 9.

5. Desde el 9 de diciembre de 2011 desempeña, en provisionalidad, el cargo de Sustanciador 4SU Grado 09 asignado a la Procuraduría 121 Judicial II delegada ante el Tribunal. Tiene asignadas las mismas funciones que desempeñan los sustanciadores 4SU Grado 11 asignados indistintamente a las Procuradurías I y II quienes devengan un salario más alto que el asignado al demandante aun cuando este trabaja en una Procuraduría Judicial II, delegada ante el Tribunal Administrativo. En tal razón solicitó a la entidad el reconocimiento de la diferencia salarial, petición que fue denegada a través del oficio demandado.

6. Como **NORMAS VULNERADAS** y explicación del **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**, indicó:

7. Constitucionales: preámbulo, artículos 1, 2, 4, 6, 9, 13, 25, 29, 53, 83, 90, 93, 94, 121, 122, 123, 125 y 209. De orden legal: Decreto Ley 265 de 2000, Decreto 4795 de 2007, Ley 1367 de 2009, Decreto 2247 de 2011, Decreto 1043 de 2011, Decreto 841 de 2012, Decreto 1016 de 2013 y Decreto 186 de 2014.

8. Sostuvo que, se vulnera el principio constitucional y legal que establece el derecho a devengar un salario igual por un trabajo igual, así como el derecho a la igualdad, debido proceso, confianza legítima, realidad sobre las formas y la irrenunciabilidad de los derechos laborales. Ello, por cuanto, el cargo que desempeña y el de sustanciador 4SU Grado 11 exigen los mismos requisitos, perfiles, competencias y habilidades, prestan sus servicios en la misma ciudad, tienen las mismas funciones misionales y responsabilidades. Sin embargo, han sido remunerados de manera diferente, en detrimento de sus derechos laborales.

#### **- Decisión de primera instancia.**

9. A través de la sentencia del 18 de febrero de 2019, el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, negó las pretensiones y condenó en costas a la parte demandante.

10. Luego de analizar el manual específico de funciones por competencias laborales y requisitos de los empleos de la planta de personal de la PGN, contenido en la resolución No 253 de agosto de 2012 y la Resolución No 321 de agosto de 2015 que modificó el manual específico de funciones y requisitos por competencias laborales de los empleos de la planta de personal de la PGN, respecto de los cargos de sustanciador 4SU grado 09 y 4SU grado 11 con

relación a los requisitos y funciones, concluyó que el nivel de educación para uno y otro difieren. Así, para el empleo de sustanciador 4SU grado 09 no es obligatorio acreditar 1 año de educación superior en derecho, solo basta con acreditar 1 año de educación superior en áreas relacionadas con las funciones del cargo. Entre tanto, para el cargo de sustanciador 4SU grado 11 se exige acreditar la aprobación de 1 año de educación superior en derecho.

11. Sumado a ello, encontró que la finalidad del cargo de sustanciador 4SU grado 09 es la de sustanciar y recopilar información pertinente para facilitar el desarrollo de las actividades de la dependencia de acuerdo con los procedimientos y normas vigentes. En cambio, para el cargo de Sustanciador 4SU Grado 11, el objeto principal es sustanciar conceptos, providencias, solicitudes, constancias y recursos de acuerdo con la normatividad vigente y los plazos establecidos para tal fin. En cuanto tiene que ver con las funciones esenciales del cargo de sustanciador 4SU grado 11, encontró que este tiene exigencias más gravosas y mayores responsabilidades que las establecidas para el Grado 09. Por lo que concluyó que los dos cargos difieren sustancialmente, tanto en los requisitos de estudio y experiencia para ocuparlo como en el propósito principal y las funciones esenciales.

12. Indicó que si bien es posible que por fuera de lo prescrito en los manuales de funciones y utilizando el último numeral de cada regulación que dispone que "*las demás que le sean asignadas*" la entidad a través de los jefes inmediatos pueden asignar funciones especiales a los diferentes funcionarios para optimizar recursos, mejorar y agilizar la gestión; potestad que se puede ejercer a través de un acto administrativo, debido a que la función es regulada, no informal. En el presente caso, no reposaba ninguna prueba con la que se lograra acreditar que el funcionario competente hubiere ordenado al demandante, a través de acto administrativo, el cumplimiento de funciones especiales diferentes a las establecidas en el manual específico de funciones y requisitos por competencias laborales para desempeñar el cargo de sustanciador 4SU grado 09.

13. Por lo tanto, afirmó que, no quedó acreditado que el demandante hubiera ejercido las mismas funciones del cargo de sustanciador 4SU Grado 11. Así, comparada su hoja de vida con la de los demás empleados que ocupan los cargos de sustanciadores 4SU Grado 11 en las procuradurías judiciales administrativas I y II, no existía ningún documento que permitiera establecer que el demandante estuviera ejecutando materialmente las mismas funciones asignadas a estos, por las siguientes razones:

- No obra ningún documento que permita establecer que el demandante hubiera ejecutado materialmente las mismas

funciones del cargo de Sustanciador 4SU Grado 11; puesto que, las funciones de Sustanciador 4SU Grado 9 son distintas. Sumado a que, si bien reposan certificaciones laborales de los dos cargos, en ninguna se describen funciones diferentes a las establecidas en el referido manual de funciones.

- La certificación laboral expedida por la división de gestión humana de la PGN indica que el demandante ha desempeñado el cargo de sustanciador grado 09 en la Procuraduría 121 Judicial II administrativa de Tunja desde el 9 de diciembre de 2011 y que durante dicho término ha desempeñado las funciones que establece para ese cargo las resoluciones 450 de 12 de diciembre de 2000, 253 de 9 de agosto de 2012 y 321 de agosto de 2015. Al igual que se certificó que quienes desempeñan el mismo cargo, pero grado 11, han cumplido las funciones que se establecieron en los referidos acuerdos.
- El cargo de Sustanciador 4SU Grado 9 hace parte de la planta globalizada de la PGN, razón por la cual las funciones no pueden corresponder a la dependencia donde se ubique el cargo sino a las que se encuentran reguladas en el manual específico de funciones.
- No es suficiente afirmar que desempeñó funciones de sustanciador 4SU Grado 11 en una Procuraduría delegada ante un Tribunal para lograr el reconocimiento de la diferencia salarial, sino que se debe demostrar que el cargo en el que se encontraba posesionado no las tenía asignadas o eran distintas a las allí atribuidas; y, en cambio, las que ejerció pertenecían a otro empleo en el que cumplían los requisitos exigidos para ejercerlo.

14. Luego, no se encuentra probado que el demandante hubiera ejercido las mismas funciones y responsabilidades que corresponden al cargo de sustanciador 4SU Grado 11, por el contrario, está probado que ha desempeñado las funciones que establece el manual específico de funciones y requisitos por competencias laborales de la PGN para el cargo en el cual fue nombrado y posesionado. Siendo que le correspondía a la parte demandante acreditar que ejecutaba la misma labor y tenían las mismas responsabilidades que el cargo al que se pretende sea nivelado.

15. De manera que, al no haber acreditado que ejerció las mismas funciones asignadas al cargo del cual alega la diferencia salarial, no era posible analizar si la realidad superaba la forma y, por ende, hacer primar el acatamiento de principios constitucionales de orden laboral como el de *a trabajo igual, salario igual*. Además, que, no se podía afirmar que se haya brindado un trato discriminatorio en materia salarial, puesto que la diferencia en las asignaciones obedece

a circunstancias objetivas dadas por la diferencia en los requisitos que se establecen para cada uno de los grados y en las funciones de cada uno de los cargos; los cuales, no fueron objeto de prueba.

### **- Recurso de apelación**

16. La parte demandante, solicitó revocar la decisión. Indicó que sí se demostró la vulneración del principio constitucional de igual salario para trabajo de igual valor, lo que también implica violación del principio de enriquecimiento sin causa por parte de la entidad. Así, se probó que:

i) la PGN cumple funciones de Ministerio Público mediante 4 Procuradurías Judiciales I y II, respectivamente, delegadas ante los juzgados y el Tribunal Administrativo de Boyacá,

ii) las 4 Procuradurías Judiciales tienen asignado en su planta de personal un sustanciador 4SU Grado 11 a excepción de la Procuraduría 121 judicial II en la cual se encuentra asignado un sustanciador 4SU Grado 9,

iii) dicho cargo es desempeñado por el demandante desde el 9 de diciembre de 2011 en provisionalidad y de manera ininterrumpida, designado directamente por el Procurador General de la Nación a las Procuradurías 121 y 122 Judicial II delegada ante esta Corporación. Luego, fue una expresión de voluntad de la administración, mas no una usurpación de las funciones o de cargo por parte del demandante.

iv) que el demandante real y materialmente ejerció y asumió por orden del Procurador General las mismas responsabilidades y cumplió las mismas funciones que desempeñaron los sustanciadores 4SU Grado 11 asignados indistintamente a las Procuradurías Judiciales I y II delegadas ante los juzgados y el Tribunal Administrativo.

v) Al momento de su nombramiento y posesión cumplía a cabalidad los requisitos y experiencia establecidos en el manual de funciones en la medida que acreditó que la obtención del título de abogado y una experiencia de 1.5 años relacionada, por cuanto había ejercido el cargo de oficial mayor municipal desde el 1 de enero de 1993 al 25 de noviembre de 2011.

vi) El cargo de Sustanciador 4SU Grado 11 tiene un salario más alto que el asignado al Sustanciador 4SU Grado 9. Aun cuando el demandante trabaja en una Procuraduría Judicial II; esto es, una procuraduría delegada ante el Tribunal, la cual



tiene mayor jerarquía que las Procuradurías I e igual jerarquía respecto de las demás Procuradurías Judiciales II.

17. Por lo que se advierte un típico caso de desigualdad o diferencia salarial discriminatoria que vulnera derechos fundamentales como la igualdad, primacía de la realidad sobre las formas y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. Por cuanto, ejercer las funciones de sustanciador en una Procuraduría delegada ante un Tribunal, así se esté en una planta global, resultan ser funciones más onerosas para la entidad, lo que implica el derecho del actor a percibir el salario de Sustanciador 4SU Grado 11.

18. Sostuvo que haciendo un símil, como lo efectuó la primera instancia, no puede conllevar a admitir que, como la PGN tiene una planta global, si un procurador Judicial I posesionado para ejercer dicho cargo y con la claridad de que existe un manual de funciones, si resulta asignado por el Procurador general de la nación para cumplir funciones de Procurador Judicial II –como ocurre en el presente caso- no pueda reclamar el pago de los salarios asignados al cargo de mayor jerarquía que ha ejercido, puesto que el trabajador está obligado a obedecer a su empleador, sin objeción a sus decisiones.

19. Además de lo expuesto, también existe prueba indiciaria del ejercicio real y material de las funciones de sustanciador 4SU Grado 11, precisamente, por las funciones, el rol y las competencias de un sustanciador de una Procuraduría delegada ante un Tribunal representa un plus superior al de un sustanciador de un juzgado del circuito. Así, aun cuando haya sido nombrado y posesionado aceptando el Grado 9 se ha demostrado que indistintamente las funciones de los sustanciadores tanto de las delegadas ante los juzgados como del Tribunal se han ejecutado por sustanciadores Grado 11. Luego, la formalidad contenida en los diferentes decretos de nombramiento provisional debe ceder ante la realidad manifiesta del ejercicio de funciones de sustanciador Grado 11. Finalmente, hizo referencia a que la prosperidad de las pretensiones también encuentra respaldo en la jurisprudencia del Consejo de Estado, sentencia de 26 de noviembre de 2012 (radicado 15001233100020060281801) y 28 de septiembre de 2018 (radicado 2500232500020100107201).

- **Alegatos en segunda instancia**

20. La **parte demandante**. Insistió en que la situación en que fue puesta el demandante constituye una vulneración de los principios constitucionales de primacía de la realidad sobre las formalidades y del principio de igual salario para trabajo de igual valor.

21. La **parte demandada**. Solicitó se confirme el fallo que negó las pretensiones. Indicó que desde el nombramiento del demandante como sustanciador 4SU Grado 9 dio aceptación del cargo sin ninguna objeción, siendo que ahora reclama un reconocimiento prestacional que desde la aceptación de e inicio de labores no tenía. Precisó que la PGN para el ejercicio del cargo de sustanciador la ejerce a través de varios grados, debido a que su planta de personal es global. Así la entidad en todo el país donde existen Procuradurías judiciales se encuentra asignados sustanciadores grados 8, 9 y 10. Por tanto, no se predica vulneración del derecho a la igualdad por no estar asignado a la Procuraduría 121 judicial II como sustanciador ya que no es una regla que esta categoría de empleo haga parte de estas dependencias. Indicó que el demandante no probó siquiera de manera sumaria que había desempeñado funciones propias de un cargo jerárquicamente superior al que desempeñaba en la entidad.

- **Concepto del Ministerio Público.**

22. Solicitó confirmar la sentencia apelada. Precisó que de conformidad con el artículo 7 del Decreto 264 de 2002, que establece la nomenclatura de los empleos, los cargos de sustanciador 4SU -11, 4SU -10, 4SU -9, 4SU -8 hacen parte del nivel técnico. Y que el cargo grado 9 tiene como función principal la de sustanciar y recopilar información pertinente para facilitar el desarrollo de las actividades de la dependencia de acuerdo con las normas y procedimientos vigentes. Indicó que el cargo no es asignado a una dependencia específica, sino a cualquiera que requiera el servicio, debido a la planta global de la Procuraduría.

23. Adicionalmente indicó que, de conformidad con el Manual de funciones y requisitos, las funciones entre los cargos 4SU-9 y 4SU11 son diferentes; al igual que, algunos requisitos de experiencia y preparación académica son distintos. De manera que, es razonable que tengan una asignación salarial diferente. Así, el demandante aceptó su nombramiento en el primero de ellos sin hacer ninguna objeción sobre el mismo. Además, que, las funciones de los empleos son las que se señalan en el referido manual mas no las que correspondan como tal a la dependencia respectiva.

24. Adujo que, se justifica el trato diferenciado, toda vez que los trabajadores del nivel técnico no se encuentran en posición de igualdad o en idénticas circunstancias. Ello por cuanto, quienes están en el mismo nivel y en el mismo grado devengan el mismo salario. Las normas que establecen las escalas salariales para las diferentes categorías de empleos de la entidad no se apartan de la justicia, no persiguen fines arbitrarios, caprichosos y despóticos; ya que se fijan previamente a la provisión de cargos, existen y son independientes del individuo con el cual van a ser provistos.

25. Señaló que no se comprendían las circunstancias que llevaron al accionante a ejecutar funciones ajenas a su cargo, hecho que no fue probado. Luego, no se puede dar por cierto que el demandante haya ejercido funciones distintas a las del empleo para el cual fue nombrado. Así, no bastaba con realizar afirmaciones relativas al desempeño de funciones de sustanciador 4SU Grado 11 en una Procuraduría delegada ante un Tribunal para lograr el reconocimiento de la diferencia salarial. Sino que se debía demostrar que el cargo en el que se encontraba posesionado no las tenía asignadas o eran distintas a las atribuidas y, en cambio, las que ejerció pertenecían a otro empleo en el que cumplía los requisitos exigidos para ejercerlo.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

26. Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, i) lo que se debate en segunda instancia y la formulación del problema jurídico; ii) la relación de los hechos probados y, finalmente, iii) el estudio y la solución del caso en concreto.

### **LO DEBATIDO EN SEGUNDA INSTANCIA Y EL PROBLEMA JURÍDICO.**

#### **Tesis del juez de primera instancia.**

27. Negó las pretensiones de la demanda. Luego de analizar el manual específico de funciones y requisitos por competencias laborales de los empleos de la planta de personal de la PGN, respecto de los cargos de sustanciador 4SU grado 09 y 4SU grado 11 con relación a los requisitos de estudio y experiencia, así como las funciones fundamentales, llegó a la conclusión de que los dos cargos son significativamente diferentes.

28. Señaló que, aunque es factible que, fuera de lo estipulado en los manuales de funciones y utilizando el último numeral de cada regulación que permite asignar "*las demás que le sean asignadas*", los superiores pueden asignar funciones especiales a los empleados. En el presente caso, no se presentó evidencia que respaldara que el funcionario competente hubiere instruido al demandante para llevar a cabo funciones especiales distintas a las establecidas en el manual específico de funciones y requisitos por competencias laborales para el cargo de sustanciador 4SU grado 09. Del mismo modo, no se demostró que hubiera desempeñado las mismas funciones del cargo de sustanciador 4SU Grado 11. Por el contrario, quedó probado que desempeñó las funciones que establece el manual específico de funciones y requisitos para el cargo en el cual fue nombrado y posesionado.

### **Tesis de la apelación.**

29. La parte demandante, solicitó revocar la decisión. Indicó que sí se demostró la vulneración del principio constitucional de igual salario para trabajo de igual valor. Sostuvo que, si se probó, entre otras, que el demandante fue designado directamente por el Procurador General de la Nación a las Procuradurías 121 y 122 Judicial II delegadas ante esta Corporación. Luego, fue una expresión de voluntad de la administración, mas no una usurpación de las funciones o de cargo por parte del demandante. Igualmente, que, real y materialmente ejerció y asumió por orden del Procurador General las mismas responsabilidades y funciones que desempeñaron los sustanciadores 4SU Grado 11 asignados indistintamente a las Procuradurías Judiciales I y II delegadas ante los juzgados y el Tribunal Administrativo. Al momento de su nombramiento y posesión cumplía a cabalidad los requisitos y experiencia establecidos en el manual de funciones para el referido cargo.

30. Alegó que, también existe prueba indiciaria del ejercicio real y material de las funciones de sustanciador 4SU Grado 11, precisamente, por las funciones, el rol y las competencias de un sustanciador de una Procuraduría delegada ante un Tribunal representa un plus superior al de un sustanciador de un juzgado del circuito. Así, se ha demostrado que indistintamente las funciones de los sustanciadores tanto de las delegadas ante los juzgados como del Tribunal se han ejecutado por sustanciadores Grado 11.

#### **- Planteamiento del problema jurídico.**

31. Conforme con las tesis expuestas, incumbe a esta Sala de Decisión establecer ¿si en aplicación del principio general del derecho laboral "a trabajo igual salario igual", el señor Dafnis Guillermo Casas Casas, en calidad de Sustanciador 4SU Grado 9 de la PGN, tiene derecho a ser nivelado en cuanto al salario y sus prestaciones en el cargo de Sustanciador 4SU Grado 11?

#### **- Las proposiciones sobre los hechos.**

32. En el expediente se encuentran probadas las siguientes afirmaciones sobre los hechos:

- Por medio de la petición de 9 de julio de 2015, el demandante solicitó a la PGN el reconocimiento y pago de la diferencia salarial existente entre el cargo de sustanciador 4SU -09 con el cargo de sustanciador 4SU-11.

- A través del oficio No 003604 de 3 de agosto de 2015, la Secretaría general de la PGN negó la referida petición. Dentro de la que se destaca lo siguiente:

*“1. Situación administrativa y laboral del peticionario: (...) Dicho de otro modo, si el señor CASAS CASAS ha tenido a su favor distintos actos administrativos de nombramiento en provisionalidad, al momento de aceptar y posesionarse, como consecuencia de cada acto, ha debido controvertir sobre la naturaleza, denominación o grado del empleo, para que el nominador analizara la viabilidad de reubicarlo en uno acorde con las funciones que se supone ha realizado y que son fundamento de la reclamación. Empero, por el contrario, en aplicación del artículo 122 constitucional, frente a cada acto de nombramiento tomó posesión del empleo de Sustanciador Grado 9 y declaró bajo juramento cumplir con las funciones y deberes que el cargo le imponía.*

*2. Sobre la naturaleza de la planta de personal de la procuraduría general de la nación. los cargos de sustanciador y las procuradurías judiciales. premisa fáctica de la reclamación. (...) En ese contexto, y consultada la planta de personal se puede constatar que existen quinientos veinte (520) cargos de Sustanciador Código 4SU Grado 11 distribuidos en distintas dependencias de la Procuraduría en todo el territorio nacional, tanto en Procuradurías Judiciales como en otras dependencias, verbigracia en Procuradurías Delegadas, Procuradurías Regionales, Procuradurías Provinciales y otras oficinas administrativas y misionales. De hecho, en Procuradurías Judiciales actualmente solo hay asignados trescientos setenta y dos (372) cargos de tal denominación y grado, frente a setecientos cuarenta y cuatro (744) Procuradurías Judiciales, de las cuales cuatrocientos veintisiete (427) son Procuradurías Judiciales I y trescientos diecisiete (317), Judiciales I. Las demás tienen asignados Sustanciadores Grados 8, 9 o 10, y en algunos casos no tienen Sustanciador. Esto quiere decir que no es regla general que en todas las Procuradurías Judiciales estén asignados, o deban estarlo, Sustanciadores Grado 11. De allí que no pueda concluirse la existencia de violación alguna al derecho a la igualdad del peticionario, pues es claro que hay, como en su caso, Sustanciadores Grados 8, 9 o 10 en Procuradurías Judiciales.*

*3. Las funciones de los empleos de la planta de personal de la procuraduría general de la nación: En consonancia con lo expuesto, también es relevante indicar que las funciones de los empleos de la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación son las que fueron previamente establecidas en los Manuales General y Específico de funciones, y no las que correspondan como tal a la dependencia respectiva. De allí que, no es acertado predicar que existe desigualdad entre las personas que ejercen como Sustanciadores Grados 8, 9, 10 y 11 dependiendo del área en la que laboran -Procuraduría Judicial I o Procuraduría Judicial II o dependencia administrativa, pues, se reitera, sus funciones son las que están establecidas de modo particular en dichos manuales, no importa la dependencia en la cual se desempeñe el cargo. Obviamente, el marco funcional de cada empleo deberá concretarse en relación con las funciones o actividades de competencia de cada oficina o área de trabajo. (...)*

*4. Los cargos de sustanciador grados 8, 9, 10 y 11 tienen tratamiento jurídico distinto, justificado en el propio ordenamiento jurídico: Según se anotó los cargos de sustanciador 8 9 10 y 11 están actualmente distribuidos en las distintas dependencias de la no solamente en Procuradurías señaladas Procuraduría General de la Nación, en todo el territorio nacional, Judiciales, a la vez que están destinados a cumplir con las funciones previamente los Manuales General y Específico, no importa la dependencia en la que se desempeñen.*

Tales empleos, efectivamente, tienen un tratamiento distinto en el ordenamiento jurídico, así:

4.1. En materia de requisitos de ingreso: De acuerdo con el Decreto 263 253 de 2012, se establece lo siguiente:

Sustanciador Grado 11 Aprobación de un (1) año de educación superior y un año medio (15) de experiencia relacionada

Sustanciador Grado 10 Aprobación de un (1) año de educación superior y un (1) año de experiencia relacionada

Sustanciador Grado 9. Aprobación de un (1) año de educación superior

Sustanciador Grado & Diploma de bachiller y un (1) año de experiencia relacionada

42. En materia salarial. Como ocurre con todos los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, los Sustanciadores Grados 8, 9, 10 y 11 tienen asignada su remuneración salarial en los Decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional, de acuerdo con las competencias establecidas en los artículos 189, numeral 11, y 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, así como sus prestaciones sociales y demás emolumentos conforme a Decretos proferidos por el Gobierno Nacional, verbigracia los Decretos 1848 de 1969, 1950 de 1973 y 1042 y 1045 de 1978.

4.3 En relación con el marco funcional. Según la Resolución 253 de 2012, que contiene el Manual Específico de Funciones por Competencias Laborales y Requisitos de los empleos de la Planta de Personal de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el marco funcional para cada uno de los empleos en mención es distinto.

Por ello es que en el numeral 1º del presente escrito se afirma que el reclamante aceptó su nombramiento como Sustanciador Código 4SU Grado 9, se posesionó en este empleo y bajo el juramento de rigor se comprometió a cumplir con las funciones y deberes que dicho cargo le imponía, no las de otros empleos.

De este modo, se reitera, no existe criterio de igualdad que ampare a los Sustanciadores Grados 9 en relación con los Sustanciadores de grado superior, dado que para el ejercicio de sus empleos acreditaron requisitos distintos, cumplen funciones distintas y, por ende, tienen asignada remuneración diferente.

5º. *No se evidencia el ejercicio de las funciones de sustanciador grado 11.* Señala el solicitante, en el numeral 2.6 del acápite de hechos y omisiones, que tiene asignadas y viene cumpliendo las mismas e idénticas funciones que desempeñan los sustanciadores 4SU grado 11, asignados a las procuradurías judiciales I y II delegadas ante los juzgados administrativos del circuito judicial de Tunja y el honorable tribunal administrativo de Boyacá», no obstante no se encuentra ningún elemento demostrativo de que la administración le haya asignado o que cumpla funciones de este empleo.

*6. En general, no existe trato diferenciado ni causa para el reajuste salarial y prestacional solicitado por el reclamante. (...)*"

- El demandante ha sido nombrado en la PGN a través de diferentes actos administrativos para desempeñar el cargo de Sustanciador 4SU, Grado 09 en las Procuradurías 121 y 122 Judiciales II administrativas de Tunja. Circunstancia que será nuevamente abordada en el caso concreto y de manera más detallada.
- A través del oficio No 006243 de 23 de diciembre de 2014, la Secretaria General de la PGN dio respuesta a la petición elevada por el apoderado de la parte demandante, e informó:
- Que de acuerdo con el Sistema Integrado Administrativo y Financiero de la PGN entre 2011 y 2014, ejercieron en la ciudad de Tunja como agentes del

ministerio público ante los Jueces administrativos y el Tribunal Administrativo de Boyacá 4 Procuradurías Judiciales I administrativas y 4 Procuradurías Judiciales II administrativas.

- En cuanto a la planta de personal de cada una de las Procuraduría, se indicó que además de los Procuradores Judiciales se encontraban seis (6) sustanciadores 4SU grado 11 y uno (1) sustanciador 4SU grado 9
- La PGN allegó al expediente la hoja de vida del demandante, de la que se desprenden varios formatos de "certificado de cumplimiento de requisitos" en los que se estableció que el señor Dafnis Guillermo Casas Casas cumplía los requisitos para el cargo de sustanciador 4SU 09. Certificaciones que fueron expedidas con ocasión de los actos de administrativos de nombramiento.
- El jefe de la división de gestión humana de la PGN certificó que el demandante:

*"(...) ingresó a esta entidad en calidad de empleado público el 9 de diciembre de 2011 (...) en los siguientes cargos:*

- *Sustanciador grado 9 con funciones en las Procuradurías 121 y 122 Judiciales II administrativa de Tunja, desde el 9 de diciembre de 2011 hasta el 8 de junio de 2012.*
- *Sustanciador grado 9 de la Procuraduría 121 Judicial II administrativa de Tunja, desde el 9 de junio de 2012 (...).*

*Se anexan funciones de conformidad con los manuales vigentes para cada periodo, a saber:*

<b>Resolución No</b>	<b>Fecha</b>	<b>Denominación del empleo</b>	<b>Ubicación del empleo</b>	<b>Requisitos</b>
450	12/12/2000	Sustanciador (4SU 09)	Dependencias con funciones judiciales y disciplinarias	X
253	9/08/2012	Sustanciador (4SU 09)	Donde se ubique el cargo	X
321	4/08/2015	Sustanciador (4SU 09)	Donde se ubique el cargo	X

- La entidad demandada allegó datos de los funcionarios con cargos de sustanciador 4SU Grado 11 y 9 asignados a las Procuradurías Judiciales Administrativas I y II de Tunja para las vigencias 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015; los cuales se resumen de la siguiente manera:

<b>Nombre</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Cargo</b>
Carreño Caro Aristelio	Procuraduría 46 judicial II Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11
Casas Casas Dafnis Guillermo	Procuraduría 121 judicial II Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 9
Cepeda Araque Luis Erasmo	Procuraduría 122 judicial II Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11

Galindo Soraca Alba Yazmín	Procuraduría 45 judicial II Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11
Moreno Caro Sandra	Procuraduría 68 judicial I Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11
Parra Roa Maria Nelcy	Procuraduría 177 judicial I Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11
Rodríguez Espinosa María Fernanda	Procuraduría 69 judicial I Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11
Sánchez Chinome Nancy Johana	Procuraduría 45 judicial II Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11
Socha Figueroa Aminta	Procuraduría 68 judicial I Conc. Activa Tunja	Sustanciador grado 11

- De estos cargos también se allegaron certificaciones laborales en las que se relacionaron las funciones de cada uno de ellos, las cuales, se resumen en el siguiente cuadro:

<b>Resolución No</b>	<b>Denominación del empleo</b>	<b>Ubicación del empleo</b>
450 de 12/diciembre/2000	Sustanciador 4SU 11	Procuraduría judiciales
	Sustanciador 4SU 9	Dependencias con funciones judiciales y disciplinarias.
253 de 9/agosto/2012	Sustanciador 4SU 11	Judiciales y delegadas en lo contencioso administrativo
	Sustanciador 4SU 9	Donde se ubique el cargo
321 de 4/agosto/2015	Sustanciador 4SU 11	Judiciales y delegadas en lo contencioso administrativo
	Sustanciador 4SU 9	Donde se ubique el cargo

- El 20 de septiembre de 2017, el Asesor de la Procuraduría delegada para la conciliación administrativa informó las competencias de las Procuradurías Judiciales administrativas I y II de la ciudad de Tunja, conforme las resoluciones 099 de 2010, 384 y 437 de 2011, de la siguiente manera:

<b>Procuraduría</b>	<b>Acto administrativo</b>	<b>Despacho judicial asignado</b>
Procuraduría 67 judicial I	Resolución No 099 de marzo/2010	Juzgados 1 al 4 administrativos de Tunja
	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgados 1 al 2 administrativos de Tunja.  Juzgado 1 y 2 administrativo de descongestión de Santa Rosa de Viterbo.
	Resolución No 099 de marzo/2010	Juzgados 9 al 12 administrativos de Tunja



Procuraduría 68 judicial I	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgados 9 al 12 administrativos de Tunja
Procuraduría 69 judicial I	Resolución No 099 de marzo/2010	Juzgados 5 al 8 administrativos de Tunja
	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgados 5 y 6 administrativos de Tunja Juzgado 2 administrativo de descongestión de Santa Rosa de Viterbo.
Procuraduría 178 judicial I	Resolución No 099 de marzo/2010	Juzgados 1 al 2 administrativo de Santa Rosa de Viterbo
	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgados 3, 7 y 8 administrativos de Tunja
Procuraduría 177 judicial I	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgados 4, 13 y 14 administrativos de Tunja
Procuraduría 45 judicial II	Resolución No 099 de marzo/2010	Tribunal administrativo de Boyacá
	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgado 1 administrativo de Descongestión de Tunja Tribunal administrativo de Boyacá
Procuraduría 46 judicial II	Resolución No 099 de marzo/2010	Tribunal administrativo de Boyacá
	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgado 2 administrativo de Descongestión de Tunja Tribunal administrativo de Boyacá
Procuraduría 121 judicial II	Resolución No 099 de marzo/2010	Tribunal administrativo de Boyacá
	Resolución 384 de septiembre/2011	Juzgado 3 administrativo de Descongestión de Tunja Tribunal administrativo de Boyacá
Procuraduría 122 judicial II	Resolución 384 de septiembre/2011	Tribunal administrativo de Boyacá

**- Estudio y solución del caso concreto.**

33. La Sala confirmará la decisión objeto de alzada, puesto que, como a continuación se justifica, el demandante al haber desempeñado un cargo de la planta global de la entidad, estaba supeditado a la discrecionalidad del nominador en la determinación de su lugar de trabajo conforme la estructura interna de la entidad y las necesidades del servicio. Luego, el hecho de haber laborado al servicio de la Procuraduría Judicial II delegada ante esta Corporación no conlleva a que deba nivelarse salarialmente con el cargo de Sustanciador 4SU

Grado 11 que ha sido designado regularmente en las referidas procuradurías, ya que, tienen requisitos diferentes y desempeñan funciones distintas como se desprende del manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales de la entidad.

### **- Planta de personal de la Procuraduría General de la Nación**

34. De acuerdo con el art. 189-14 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República crear, fusionar y suprimir los empleos que demande la administración central, de acuerdo con lo que al respecto haya dispuesto la ley. En ejercicio de esta atribución el Presidente de la República expide los decretos correspondientes en los que se establece la planta de personal de cada entidad.

35. En lo que respecta a la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación fue fijada mediante el Decreto 265 de 2000, en virtud del ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República en el ordinal 4º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, para modificar su estructura, su régimen de competencias, su organización, entre otras.

36. En el precitado Decreto se determinó que la entidad tendría una planta fija del nivel central (despacho del procurador general de la Nación, despacho del viceprocurador y otros empleos) una planta fija del nivel territorial (algunas Procuradurías Regionales y Provinciales) y una planta globalizada.

37. Posteriormente, con el Decreto 2247 de 2011, se modificó la planta de personal en el sentido de crear cargos de carácter permanente en el despacho del procurador general, de la planta fija del nivel central y de la planta globalizada, cuya provisión se efectuaría de acuerdo con la respectiva apropiación presupuestal.

38. Ahora bien, tratándose de los empleos de la planta globalizada, de relevancia para el caso bajo estudio, existe un mayor margen de discrecionalidad para determinar el lugar de trabajo de sus empleados con el fin de garantizar la misión institucional. En el caso concreto de la Procuraduría, los referidos empleos pueden ser distribuidos por el procurador general de la Nación, mediante acto administrativo, en atención a la estructura interna, las necesidades del servicio y los programas trazados por la entidad, de conformidad con los artículos 2º de los Decretos precitados, esto es, 573 de 2000 y 2247 de 2011.

39. El sistema de planta global y flexible, al igual que la asignación y reasignación de funciones, fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y encontrada acorde con la Constitución, en la sentencia C-089A de 1994, cuyos apartes se transcriben:

**"(...) una vez determinada la planta global de personal -que por cierto responde a un manejo moderno y eficiente de la administración pública- por parte del Presidente de la República, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en su calidad de 'jefe de la administración de su respectiva dependencia', según lo prevé el artículo 208 constitucional, puede distribuir esa planta global, así como asignar y reasignar funciones.** Estimar lo contrario, significaría que todo manejo administrativo y toda fijación de responsabilidades en cualquier entidad del Estado requeriría de la actuación del Presidente de la República, lo que llevaría a una parálisis en el ejercicio de las funciones públicas de la rama ejecutiva."

40. El manejo de personal dentro de una planta global, responde a la necesidad que tiene el Ejecutivo de dinamizar la gestión pública. La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rígidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte<sup>1</sup>. Respecto de la flexibilidad de las plantas de personal, la Corte Constitucional indicó<sup>2</sup>:

"El sistema de planta global... no implica como lo sostiene la demandante que la planta de personal no sea fija, lo que ocurre es que se agrupan los empleos de acuerdo con su denominación para ser posteriormente distribuidos por la autoridad competente, de acuerdo con la dependencia y el área de trabajo (...)

También, debe precisarse que **la flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla**, pues, siguiendo el ejemplo anotado, si se trata del cargo de "Técnico en ingresos públicos" **su función siempre será la misma, sin interesar la dependencia a la cual pertenezca.** (...)

**La planta de personal global y flexible, de acuerdo con las consideraciones expuestas, no es contraria a lo dispuesto en el artículo 122 del Estatuto Superior** y, por el contrario, constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho."

41. Por su parte, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sostenido respecto de las plantas globales lo siguiente:

"Para alcanzar los fines estatales, algunas entidades disponen de plantas globales y flexibles que les permiten adoptar con la suficiente celeridad las

---

<sup>1</sup> Sentencia C-447 de 1996

<sup>2</sup> Ibídem

<sup>3</sup> Sección Segunda, Subsección A, CP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 17 de abril de 2013, Rad. No.: 25000-23-25-000-2005-07998-02(0803-12)

medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones a su cargo. En ellas **el director goza de un margen de discrecionalidad más amplio al momento de valorar las circunstancias para tomar decisiones, sin que esa potestad pueda confundirse con arbitrariedad**, no solo porque siempre debe atender las necesidades del servicio sino, además, porque las especiales circunstancias de la persona y sus condiciones laborales son aspectos a tener en cuenta en decisiones de esta naturaleza. (...)

**De otra parte, la planta global en donde "los distintos empleos simplemente se enlistan o determinan de manera globalizada o genérica en su denominación, código y grado, e indicando el respectivo número de cada empleo", organización que le permite a la entidad ubicar a sus funcionarios en diferentes áreas de acuerdo a su perfil profesional, experiencia y conocimientos, es decir, este tipo de planta admite mayor movilidad en el ejercicio funcional y optimización en la prestación del servicio.**

Se entiende entonces por "planta global" aquella planta de personal en la cual todos los empleos se agrupan y dependen de la dirección general del organismo o entidad, **teniendo el nominador la facultad de distribuir los cargos de acuerdo a las necesidades del servicio y conforme a los planes y programas institucionales.** Se caracterizan por ser plantas más elásticas y flexibles permitiendo organizar y distribuir el personal según las necesidades reales, sin limitaciones administrativas y permitiendo la conformación de grupos internos de trabajo"

42. En conclusión, una "*planta global*" es una estructura organizativa en la que todos los empleos están centralizados bajo la dirección general de una entidad. Esta configuración ofrece flexibilidad para que el nominador distribuya los cargos de acuerdo a las necesidades del servicio y conforme a los planes y programas institucionales. Además, permite la organización y distribución del personal de acuerdo con las necesidades reales, sin limitaciones administrativas.

#### **- Solución del caso concreto.**

43. El demandante señaló que la Procuraduría General de la Nación (PGN) cumple funciones de ministerio público ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante diferentes procuradurías judiciales, tanto I como II. Cada una de estas procuradurías tiene asignado un sustanciador 4SU Grado 11, excepto la Procuraduría 121 Judicial II, donde el demandante ocupó el cargo de Sustanciador 4SU Grado 09 en provisionalidad. Precisó que, aunque desempeñó las mismas funciones que los sustanciadores 4SU Grado 11 de otras procuradurías, el cargo exige los mismos requisitos, perfiles, competencias y habilidades, prestan sus servicios en la misma ciudad, tienen las mismas funciones misionales y responsabilidades su salario es inferior. Por lo tanto, solicitó el reconocimiento de la diferencia salarial, el cual fue negado a través del oficio No SG 003604 de agosto de 2015.

44. El Juez primera instancia negó las pretensiones. Analizó el manual específico de funciones y requisitos por competencias laborales de los empleos de la planta de personal de la PGN<sup>4</sup>, respecto de los cargos de sustanciador 4SU grado 09 y 4SU grado 11 con relación a los requisitos y funciones y concluyó que estos difieren entre sí. Por cuanto, el empleo de sustanciador 4SU grado 09 debe acreditar 1 año de educación superior en áreas relacionadas con las funciones del cargo; la finalidad es la de sustanciar y recopilar información pertinente para facilitar el desarrollo de las actividades de la dependencia de acuerdo con los procedimientos y normas vigentes. Entre tanto, el cargo de sustanciador 4SU grado 11 debe acreditar la aprobación de 1 año de educación superior en derecho y tiene por objeto sustanciar conceptos, providencias, solicitudes, constancias y recursos de acuerdo con la normatividad vigente y los plazos establecidos para tal fin.

45. También sostuvo que no quedó acreditado que el demandante hubiera ejercido las mismas funciones del cargo de sustanciador 4SU Grado 11. Por el contrario, había desempeñado las funciones que establece el manual específico de funciones y requisitos por competencias laborales de la PGN para el cargo en el cual fue nombrado y posesionado. Además, que, no se podía afirmar que se haya brindado un trato discriminatorio en materia salarial, ya que la diferencia en las asignaciones obedeció a circunstancias objetivas dadas por la diferencia en los requisitos y funciones de cada cargo.

46. Inconforme la parte demandante, insistió que en el caso planteado sí se vulneró el principio constitucional de igual salario para trabajo de igual valor. Adujo que sí se demostró que la PGN cumple funciones de Ministerio Público mediante 4 Procuradurías Judiciales I y II, respectivamente, delegadas ante los juzgados y el Tribunal Administrativo de Boyacá, que tienen asignado en su planta de personal un sustanciador 4SU Grado 11 a excepción de la Procuraduría 121 judicial II en la cual se encuentra asignado el demandante en el cargo de sustanciador 4SU Grado 9, designado directamente por el Procurador General de la Nación.

47. Luego, fue una expresión de voluntad de la administración, mas no una usurpación de las funciones o de cargo por parte del demandante. Quien real y materialmente ejerció y asumió, por orden del Procurador General, las mismas responsabilidades y cumplió las mismas funciones que desempeñaron los sustanciadores 4SU Grado 11 asignados indistintamente a las Procuradurías Judiciales I y II delegadas ante los juzgados y el Tribunal Administrativo y que, al momento de su nombramiento y posesión cumplía a cabalidad los requisitos y experiencia establecidos en el manual de funciones.

---

<sup>4</sup> Contenido en las resoluciones No 253 de agosto de 2012 y No 321 de agosto de 2015

48. Por lo que se advertía un típico caso de desigualdad o diferencia salarial que vulnera derechos fundamentales como la igualdad, primacía de la realidad sobre las formas y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. Por cuanto, ejercer las funciones de sustanciador en una Procuraduría delegada ante un Tribunal, así se esté en una planta global, resultan ser funciones más onerosas para la entidad.

49. A efectos de abordar el fondo del asunto, la Sala advierte que mediante el Decreto 265 de 2000 fue fijada la planta de personal de la PGN. Allí se determinó que la entidad tendría una planta fija del nivel central *-despacho del procurador general de la Nación, despacho del viceprocurador y otros empleos-* una planta fija del nivel territorial *algunas Procuradurías Regionales y Provinciales-* y una planta globalizada. Esta última, conformada, entre otros por los siguientes cargos:

"315 (Trescientos quince) Sustanciador 4SU 11  
 (...)
   
28 (Veintiocho) Sustanciador 4SU 10  
 (...)
   
34 (Treinta y cuatro) Sustanciador 4SU 09  
 (...)
   
106 (Ciento seis) Sustanciador 4SU 08 "

50. En esta disposición se establecía que el Procurador General de la Nación tenía la facultad de distribuir los empleos de la planta globalizada a través de acto administrativo y en atención a: *i)* la estructura interna, *ii)* las necesidades del servicio y *iii)* los planes y programas establecidos por la PGN.

51. Posteriormente, con el Decreto 2247 de 2011 se modificó la planta de personal en el sentido de crear cargos de carácter permanente en el despacho del procurador general, de la planta fija del nivel central y de la planta globalizada, de la siguiente manera:

Artículo 1º. Modifícase la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, creando los siguientes cargos por 10 años, sin perjuicio de lo que pueda determinar el legislador (...)

PLANTA GLOBALIZADA			
Nº DE	DENOMINACIÓN DEL CARGO	CÓDIGO	GRADO
50	Procurador Judicial	3PJ	EG
		3PJ	EC

(Cincuenta)	c i a l I I	1 A S	19
50 (Cincuenta)			4S U
35 (Treinta y cinco)	Procurador J u d i c i a l I	4S U	9
50 (Cincuenta)			A s e s o r
25 (Veinticinco)	Sus tan ciador		
	Sus tan ciador		

ARTÍCULO 2º. El Procurador General de la Nación podrá distribuir mediante acto administrativo motivado, los empleos de la planta de personal globalizada creados por el presente decreto, teniendo en cuenta la estructura interna de la entidad y las necesidades del servicio.

52. Por lo que, en la actualidad, el Procurador General de la Nación tiene la facultad de distribuir los empleos de la planta globalizada a través de acto administrativo y en atención a: *i)* la estructura interna y *ii)* las necesidades del servicio.

53. Analizados cada uno de los actos administrativos de nombramiento del demandante se advierte que, el nominador indicó de manera específica el cargo que desempeñaría, así como la dependencia en la cual lo desarrollaría. Es decir, en ejercicio de la facultad de distribuir los cargos de acuerdo a las necesidades del servicio y la estructura de la entidad, como pasa a ilustrarse:

Decreto	Cargo	Dependencia en la cual fue nombrado
No 3317 de 11 de nov. de 2011	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 y 122 Judiciales II administrativas de Tunja.
No 2079 de 31 de mayo de 2012	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 4105 de 29 de nov. de 2012	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 1926 de 27 de mayo de 2013	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja

No 4287 de 31 de octubre de 2013	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 2160 de 30 de mayo de 2014	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 4692 de 4 de dic. de 2014	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 2109 de 25 de mayo de 2015	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 4705 de 24 de noviembre de 2015	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 2215 de 3 de junio de 2016	Sustanciador 4SU, Grado 09.	Procuradurías 121 Judicial II administrativas de Tunja
No 5294 de 28 de septiembre de 2017	Sustanciador 4SU, Grado 11. Por condición de estabilidad laboral reforzada.	Procuraduría delegada para la conciliación administrativa, con funciones en la Procuraduría Regional de Boyacá.

54. Además de ello, se tiene que el demandante, aceptó expresamente cada una de las designaciones efectuadas como Sustanciador 4SU Grado 09 para prestar sus servicios en la Procuraduría 121 Judicial II administrativa de Tunja.

55. Ahora, conforme al manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales de la PGN<sup>5</sup>, es claro que los dos cargos son diferentes en cuanto a sus requisitos, propósito principal y competencias funcionales, como pasa ilustrarse:

Ítem	Sustanciador 4SU Grado 09		Sustanciador 4SU Grado 11
Requisitos	De estudio	Aprobación de un (1) año de educación superior en áreas relacionada con las funciones del cargo y/o los procesos de la dependencia donde se ubique el empleo	un (1) año de educación superior relacionada con las funciones del cargo y/o los procesos de la dependencia
	De experiencia	No requiere	Un año y medio (1.5) de experiencia relacionada
Propósito Principal	Sustanciar y recopilar información pertinente para facilitar el desarrollo de las actividades de la dependencia de acuerdo con los		Sustanciar conceptos, providencias, solicitudes, constancias y recursos, con el propósito de cumplir los objetivos propuestos, de acuerdo con la

<sup>5</sup> [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/MF\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/MF(1).pdf)



	procedimientos y normas vigentes.	normatividad vigente y los plazos establecidos para tal fin
Funciones esenciales	<p>1. Sustanciar y proyectar para la firma del competente, providencias, solicitudes, constancias, recursos y todo aquello que guarde relación con el cumplimiento de las funciones de la dependencia, de conformidad con la normatividad y los procedimientos vigentes. 2. Elaborar los actos administrativos relativos a las funciones de la dependencia, de acuerdo con la reglamentación aplicable. 3. Prestar apoyo técnico a la dependencia en la atención y proyección de respuestas a las peticiones presentadas de acuerdo con los procedimientos y normas vigentes. 4. Actualizar el estado de los procesos, relación de consultas, conceptos y demás respuestas emitidas por la dependencia en el aplicativo correspondiente, de acuerdo con los procedimientos establecidos. 5. Efectuar las consultas en el sistema que le sean solicitadas por los diferentes profesionales así como la recopilación de información pertinente para el desarrollo de los procesos de acuerdo con los procedimientos establecidos. 6. Facilitar los expedientes a quien legalmente pueda examinarlos y verificar su conservación por parte de los usuarios de acuerdo con los procedimientos establecidos. 7. Elaborar los informes estadísticos y consolidar la información que le sea solicitada de acuerdo con los procedimientos y plazos establecidos. 8. Llevar el control de las audiencias programadas en los formatos establecidos para este fin. 9. Elaborar citaciones a las partes dentro de las diferentes audiencias conforme a la</p>	<p>1. Sustanciar y proyectar para la firma del competente conceptos, providencias, solicitudes, constancias, recursos y todo aquello que guarde relación con el cumplimiento de las funciones de la dependencia, de acuerdo con la normatividad vigente y los plazos establecidos. 2. Solicitar información conducente y pertinente que se requiera dentro de los procesos en los cuales intervenga la dependencia, e incorporar a ellos la correspondencia recibida, de acuerdo con los procedimientos establecidos. 3. Mantener actualizado el sistema con el estado de los procesos, relación de consultas, conceptos y demás actos de conocimiento de la dependencia, de acuerdo con los requerimientos establecidos. 4. Llevar el control diario de las actividades y eventos en todos los que deba participar el Jefe inmediato y atender todos los asuntos previos a la realización de los mismos. 5. Elaborar la estadística mensual sobre la actividad del despacho de acuerdo con los parámetros y procedimientos establecidos. 6. Vigilar el desarrollo de los procesos designados de acuerdo con las normas vigentes. 7. Apoyar el trámite de expedientes de competencia del Despacho de acuerdo con la normatividad y procedimientos vigentes. 8. Responder actos administrativos con el fin de impulsar los procesos, de acuerdo con la normatividad vigente y los procedimientos establecidos. 9. Proyectar respuesta a los derechos de petición y solicitudes que le sean asignadas por el jefe inmediato, dentro de los términos establecidos y de acuerdo con la normatividad vigente. 10. Controlar el vencimiento de los términos y las fechas para las diligencias que se requieran en las distintas etapas de los procesos,</p>

	normatividad vigente. 10. Atender las solicitudes del usuario interno y externo en relación con las actividades realizadas en la dependencia, de acuerdo con los procedimientos establecidos. 11. Desempeñar las demás funciones establecidas por la ley, los estatutos o reglamentaciones internas o las que le sean asignadas, delegadas o encargadas por instancia competente para ello que estén acordes con el nivel, tipo, grado y propósito del cargo.	conforme a la normatividad vigente y a los plazos establecidos. 11. Dar a conocer los expedientes a quien legalmente pueda examinarlos, vigilando que no se extravíen documentos ni se hagan alteraciones a su contenido, de acuerdo con los procedimientos establecidos. 12. Organizar y manejar el archivo de la dependencia referente a los procesos, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos. 13. Atender las solicitudes del usuario interno y externo en relación con las actividades realizadas en la dependencia, de acuerdo con los procedimientos establecidos. 14. Desempeñar las demás funciones establecidas por la ley, los estatutos o reglamentaciones internas o las que le sean asignadas, delegadas o encargadas por instancia competente para ello que estén acordes con el nivel, tipo, grado y propósito del cargo.
--	---	---

56. De manera que, en cuanto al punto que las funciones desempeñadas por el demandante en el cargo de sustanciador 4SU Grado 09, fueron las mismas que ejercían los cargos de sustanciador 4SU Grado 11, dicha afirmación se desvirtúa por dos razones.

57. Primera, porque NO está probado que al demandante se le haya impuesto de manera formal -a través de acto administrativo- la imposición de funciones distintas a las establecidas en el manual específico de funciones para el cargo en el cual fue nombrado y posesionado. Y, segundo, debido a que, haber prestado sus servicios para la Procuraduría Judicial I y II no conlleva a afirmar que ejerció idénticas funciones que las que ejercieron los sustanciadores 4SU Grado 11 que laboraron para dicha dependencia. Pues es claro que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Luego, durante el tiempo que permaneció en el cargo tuvo que desempeñar de manera exclusiva las funciones impuestas a su cargo en el manual General y Específico de funciones y, además, se reitera, no reposa documental que dé cuenta que ejerció funciones propias del cargo de sustanciador 4SU Grado 11.

58. En efecto, si se atiende el contenido del oficio demandado, la entidad informó al demandante que existen quinientos veinte (520) cargos de Sustanciador Código 4SU Grado 11 distribuidos en distintas dependencias de la Procuraduría en todo el territorio nacional, tanto en Procuradurías Judiciales como en otras dependencias como en Procuradurías Delegadas, Procuradurías Regionales, Procuradurías Provinciales y otras oficinas administrativas y misionales. Incluso se precisó que *"en Procuradurías Judiciales actualmente solo hay asignados trescientos setenta y dos (372)*

*cargos de tal denominación y grado, frente a setecientos cuarenta y cuatro (744) Procuradurías Judiciales, de las cuales cuatrocientos veintisiete (427) son Procuradurías Judiciales I y trescientos diecisiete (317), Judiciales I. Las demás tienen asignados Sustanciadores Grados 8, 9 o 10, y en algunos casos no tienen Sustanciador.” De donde se puede concluir que no es regla general que en todas las Procuradurías Judiciales estén asignados, o deban estarlo, Sustanciadores Grado 11.*

59. Igualmente, se considera que no existe desigualdad o diferencia salarial discriminatoria que vulnere derechos fundamentales entre el demandante, en su condición de Sustanciador Grado 9 y quienes ejercen el mismo cargo Grado 11 en las Procuradurías Judiciales II, pues las funciones de cada uno, se reitera, son las que están establecidas de modo particular en el manual de funciones, sin importar la dependencia en la cual se desempeñe el cargo. De manera que, no existe criterio de igualdad que ampare a los Sustanciadores Grados 9 en relación con los Sustanciadores de grado superior, ya que tienen requisitos diferentes para sus empleos, desempeñan funciones distintas y, como resultado, reciben una remuneración diferente.

60. Por tanto, para la Sala, en nada incide el hecho que el ejercicio del cargo se haya efectuado en una Procuraduría Delegada ante un Tribunal o en un Juzgado, puesto que, lo trascendente en estos casos es que el empleo pertenece a una planta global en donde estos se enlistan o determinan de manera globalizada o genérica en su denominación, código y grado, e indicando el respectivo número de cada empleo. Y, por tanto, la distribución o asignación del cargo no corresponde a la naturaleza o categoría de la dependencia en la cual se asigna –Procuraduría judicial I o II- sino a la necesidad del servicio conforme a la estructura de la entidad.

61. En conclusión, se confirmará la decisión objeto de alzada, puesto que, el demandante al haber desempeñado un cargo de la planta global de la entidad, estaba supeditado a la discrecionalidad del nominador en la determinación de su lugar de trabajo conforme la estructura interna de la entidad y las necesidades del servicio. Luego, el hecho de haber laborado al servicio de la Procuraduría Judicial II delegada ante esta Corporación no conlleva a que deba nivelarse salarialmente con el cargo de Sustanciador 4SU Grado 11 que ha sido designado regularmente en las referidas procuradurías, ya que, tienen requisitos diferentes y desempeñan funciones distintas como se desprende del manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales de la entidad. Sin que se haya acreditado que efectivamente ejercieron las mismas funciones.

#### **- De las costas y agencias en derecho.**

62. La Sala recuerda que la interpretación del artículo 188 del CPACA comporta un criterio objetivo – valorativo para la imposición

de costas, lo cual implica que la condena en costas procesales se soporte en la evidencia de la causación y comprobación de aquellas.

63. En el presente caso, no habrá condena en costas, pues pese a que el recurso de apelación interpuesto no prosperó, configurándose el supuesto del numeral 1º del artículo 365 del CGP, las mismas no se causaron en esta instancia. Por lo anterior, considera la Sala que no es procedente, en este caso, condenar en costas a la parte vencida.

### **III. DECISIÓN**

Por lo expuesto, la Sala de Decisión Cuarta del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 18 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, que negó las pretensiones de la demanda

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente sentencia, devuélvase el expediente al despacho de origen, previo registro en el sistema Samai.

*Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, de la fecha.*

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*  
**DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ**  
**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*  
**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
**Magistrado**