

ESCALAS DE REMUNERACIÓN - Noción.

La escala salarial, también conocida como tabla salarial, es un concepto técnico propio de la función pública que caracteriza el régimen salarial dentro de un orden jerárquico, caracterizado por grados y niveles de empleos. Para la doctrina nacional, la tabla salarial “consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio”. En estricto sentido, de acuerdo con la Corte Constitucional, “las escalas de remuneración no son otra cosa que los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores”. En un sentido más amplio, la Corte, en sentencia de tutela T-105 de 2002, se refirió así al sistema de escalas de remuneración para los servidores públicos: (...). Finalmente, este Tribunal, en sentencia de fecha 29 de julio de 2014, proferida por la Sala de Decisión No. 4, dentro de la acción de validez de acuerdo municipal, radicado No.150012333000201400250-00, y en donde se indicó lo siguiente: [Ver cuadros en la respectiva providencia]

SALARIOS DE LOS EMPLEADOS DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES - Competencia para fijarlos / SALARIO DE LOS PERSONEROS - Debe ser equivalente al 100% del fijado por el Concejo al Alcalde, sin exceder el salario de este último

El artículo 135 del Decreto No. 1333 de 1986, subrogado por el artículo 1° de la Ley 3 de 1990, estableció que en cada municipio habrá un funcionario que tendrá el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano, agente del Ministerio Público y defensor de los derechos humanos, llamado Personero Municipal, y definió las calidades para ejercer dicho cargo y sus funciones. Más adelante, la Ley 136 de 1994 se encargó de modernizar varios aspectos de la figura, manteniendo su labor de "guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas" (art. 169), y en su artículo 177 preceptuó lo que sigue acerca de los salarios y prestaciones de los Personeros Municipales: (...). En concordancia con lo anterior, el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, modificatorio del artículo 159 de la Ley 136 de 1994, dispuso que “el monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde ...”. Por ende, puede concluirse que el salario de los Personeros siempre debe ser equivalente al 100% del fijado por el Concejo al Alcalde y, valga la iteración, sin exceder el salario de este último. Cabe anotar que si el Concejo fija el salario del Alcalde y este debe ser el mismo monto que se determine para el Personero, al efectuar lo primero en consecuencia se está realizando lo segundo. En otras palabras, la fijación de la asignación del alcalde por parte del Concejo implica que indirectamente esta última autoridad determina la asignación del Personero, por lo que realizar esta actuación directa (con la expedición de un acto sobre la materia) o indirectamente (sin la expedición de un acto específico, sino a partir del que fija la asignación básica mensual del Alcalde) hace parte de las atribuciones de la aludida corporación de elección popular. Ahora bien, frente a la competencia para fijar los salarios de los empleados de las Personerías Municipales, es necesario remitirse al artículo 181 de la Ley 136 de 1994, que dispone: “ARTÍCULO 181. FACULTADES DE LOS PERSONEROS. Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarles emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes”. Esta previsión es similar a la atribución establecida para los Alcaldes en el artículo 315 numeral 7° de la Constitución, ya citado, respecto de la cual esta Corporación de manera pacífica y reiterada ha señalado que, mientras que la fijación de las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos de la estructura de la administración municipal corresponde al Concejo Municipal (art. 313-6 CP), la fijación de sus emolumentos es de competencia del Alcalde. En este sentido, a pesar de que las Personerías Municipales carecen de personería jurídica y hacen parte de la estructura de la administración municipal, el legislador decidió conferirles autonomía presupuestal y administrativa en virtud de la

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

2

calidad de autoridad administrativa que posee el Personero y las funciones de control que desarrolla. Esa autonomía ha sido descrita por la Corte Constitucional así: (...). La confluencia de las atribuciones de ordenación del gasto y nominación dan soporte a la facultad del Personero de fijar los emolumentos de sus servidores de modo independiente a los empleados de la administración central del municipio. Por ende, esta competencia es autónoma a la del Alcalde, sin perjuicio de que deba ser ejercida de acuerdo a la ley (v.gr. arts. 10 Ley 617 de 2000 y 37 Ley 1551 de 2012) y los reglamentos. Por lo tanto, se concluye que en materia salarial de los funcionarios de las Personerías Municipales existe una competencia concurrente entre el Concejo y el Personero, el primero con la facultad de fijar la escala de remuneración y el segundo de establecer los emolumentos con los que son remunerados (art. 181 ibidem).

CONCEJOS MUNICIPALES - Les corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate.

Como se indicó en precedencia, las competencias a efectos de fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, son concurrentes entre 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; 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; 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 y finalmente, gobernadores, alcaldes y personeros 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, emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional. De igual modo, esta Corporación también ha referido que, “Como quiera que ni el legislador ni el constituyente determinaron una forma precisa para hacerlo (para fijar las escalas de remuneración), es posible que las Corporaciones Públicas las determinen de diversas formas, siempre que respeten del ámbito de sus competencias y las de las demás autoridades”, por ejemplo, estableciendo tope máximos o rangos que delimiten un margen de maniobra al alcalde. No obstante, como lo ha indicado el Consejo de Estado, en todo caso la fijación de las escalas salariales debe llevarse a cabo de forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática: “... Es claro que a los concejos municipales le corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate, como tal ocurrió en el presente caso, en donde el Concejo del municipio de Villavicencio estableció en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática las tablas salariales por grados y luego consignó la asignación básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos y que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente; además, con posterioridad el Alcalde del municipio de Villavicencio fijó los respectivos emolumentos a través del acto demandado teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo...”

ACUERDO MUNICIPAL – Invalidez del que determinó la asignación básica salarial en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja para el 2022, por cuanto el Concejo Municipal no fijó una escala salarial numérica, sucesiva y progresiva establecida para el respectivo nivel o categoría, sino que simplemente ordenó un incremento porcentual generalizado para las diferentes categorías o niveles de empleo.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

3

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que el acto acusado en realidad no fijó una escala de remuneración, conforme lo sostuvo la entidad accionante. El concejo simplemente ordenó un incremento porcentual generalizado para las diferentes categorías o niveles de empleo. Tal como se evidencia en el cuadro anexo del documento. Del mismo modo, este tribunal en Sentencia con rad.15001233300020170070600, expresó: “Así las cosas, la Sala advierte que el citado Concejo municipal infringió su marco competencial, pues le era exigible en materia salarial el establecimiento de las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales, ‘deber que no se cumple con un incremento porcentual, en virtud de que no se indica una escala numérica, sucesiva y progresiva establecida para el respectivo nivel o categoría’. Del contexto previo, considera la sala que este tipo de actuaciones no satisface la atribución constitucional a cargo de los concejos, ya que (i) no cumple los criterios de sucesividad, progresividad y sistematicidad, que son de la esencia de la figura; (ii) afecta el ejercicio de las competencias a cargo del alcalde, porque no contempla un máximo o rango a partir del cual este pueda establecer los emolumentos de los empleos de la entidad; y (iii) impide verificar que las asignaciones salariales respeten los límites máximos que determina anualmente el Gobierno Nacional. De manera que, no puede denotarse si el incremento en el porcentaje indicado por el Concejo Municipal de Tunja resulta proporcional y respeta el mínimo vital de los empleados del ente territorial, por lo que en tales términos no puede mantenerse la disposición demandada. En consecuencia, la Sala declarará la invalidez del artículo 1 del Acuerdo 018 de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tunja, “Por el cual se determina la asignación básica salarial para el año 2022 en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja”

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=150012333000202200366001500123

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN N° 2

Tunja, 10 de abril de 2024

Acción : **Validez de Acuerdo Municipal**
Demandante : **Departamento de Boyacá**

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

4

Demandado : **Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja**

Expediente : **15001-23-33-000-2022-00366-00**

Magistrado Ponente: **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar **sentencia de única instancia** para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra del Acuerdo N° 018 de 10 de mayo 2022, expedido por el Honorable Concejo Municipal de Tunja, *“Por el cual se determina la asignación básica salarial para el año 2022 en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja”*.

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del artículo 1° del Acuerdo 018 de 10 de mayo 2022 *“Por el cual se determina la asignación básica salarial para el año 2022 en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja”* expedido por el Concejo Municipal de Tunja

Igualmente, solicita que se expida la certificación de publicación del acuerdo 018 del 10 mayo de 2022.

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Tunja expidió el acuerdo 018 del 10 mayo de 2022, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento. Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Ley.

Estima como normas violadas los artículos 6, 121 y 313 de la Constitución Política y el artículo 181 de la ley 136 de 1994

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

Argumenta que el citado acuerdo no previó los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios transcritos, porque la corporación edilicia *no elaboró una escala salarial*, según lo ordenado por la Constitución, si no que se permitió enunciar que hará *“incremento de la asignación básica mensual”* dentro del porcentaje estipulado en el decreto nacional, según *“la siguiente escala”*.

Aduce que en la citada escala salarial no cumple con los elementos típicos y necesarios que se espera de la herramienta, pues no expone una escala sucesiva, progresiva o sistemática, siendo que es *“una enunciación de los cargos delimitados por la cantidad de empleos dentro del mismo nivel diferenciados por la graduación que, como se mencionó no es sucesiva”*.

Expresa que existe una intromisión funcional de la corporación edilicia en el entendido que es el jefe y ordenador del gasto de la entidad, en este caso, el personero y no el **concejo**, quien goza de la atribución legal de determinar los **emolumentos de sus funcionarios**. Ya que al ser la escala salarial la que determina el rango en el que se puede desplazar el cumplimiento de dicha función, determina en este caso el incremento porcentual a los cargos de la planta de personal de la personería municipal, limitando el actuar del jefe de la entidad de manera ilegal.

Por último, advierte que la prerrogativa de la entidad edilicia es **establecer las escalas y no la de determinar el incremento salarial**, el cual de forma previa tendrá una sujeción presupuestaria y posterior a la expedición de la escala, se convertirá en la herramienta normativa que le permitirá **al personero** establecer los salarios de sus funcionarios, por lo que en el presente caso no se acordaron

límites máximos en el acto acusado dando al traste aquello que se puede suponer era el fin del acuerdo censado

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se admitió mediante providencia del 28 de julio de 2022¹, sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A y en el Decreto 1333 de 1986.
2. Dentro del término de fijación en lista el Municipio de Tunja se pronunció sobre el asunto objeto de la litis, oponiéndose a la petición realizada por el Departamento de Boyacá.

Señaló que el proyecto de acuerdo que fue enviado por parte del personero municipal de Tunja al presidente del concejo municipal estuvo sustentado en las previsiones del Decreto 462 del 29 de marzo de 2022, expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual se estableció el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2022.

Indicó que no se señalaron de manera puntual los máximos de remuneración en el proyecto ni el acuerdo pero que se determinó el porcentaje de incremento que tendrían los empleos.

Añadió que la personería verificó las funciones y carga laboral de sus empleados, efectuando el cálculo presupuestal para el incremento en 7.26%, el cual debía regir desde el primero de enero del año 2022. Evidenciando de tal modo que el personero municipal fue quien fijó la remuneración de los empleados de la planta de personal de la personería y, por tanto, el concejo municipal debatió, aprobó el proyecto de acuerdo y según sentencia proferida

¹ Índice 00005 SAMAI

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

7

por este tribunal, *“efectuó la fijación en abstracto de las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos”*²

Finalmente, aclara que el mismo porcentaje determinado en el proyecto de acuerdo fue el que se aprobó por parte del Concejo Municipal. Precisando que su propósito fue garantizar el derecho de los servidores de la personería de Tunja al justo incremento anual de su remuneración, resaltando que con la expedición del acuerdo cuestionado no se presentó transgresión de la Carta Magna ni de ninguna disposición legal.

3. Mediante providencia del 26 de enero de 2023³ se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito de la demanda y su contestación.

Sin término probatorio en tanto las pruebas se encuentran aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

4. Intervención del ciudadano Juan Sebastián Ramírez García

El ciudadano Juan Sebastián Ramírez García, intervino en el presente trámite, en **coadyuvancia a favor de la parte actora** en virtud del artículo 223 del CPACA y 121 del Decreto 1333 de 1986, oportunidad en la que se refirió a la normativa aplicable al presente caso y a providencias del Tribunal Administrativo de Boyacá, solicitando hacer uso del precedente para la declaratoria de Invalidez del acuerdo objetado.

Menciona que debe observarse si es necesaria la compulsión a otras entidades en razón a la posible existencia de conductas disciplinarias, fiscales y penales dentro del presente asunto.

² Rad. 15001233300020190040600 del Tribunal Administrativo de Boyacá, MP. Oscar Granados

³ Índice 00014 SAMAI

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

8

Por lo anterior, solicita sobrepasar lo solicitado por el Departamento de Boyacá, con el fin de que se invalide todo el Acuerdo objetado, pues con la sola invalidez del artículo 1° del Acuerdo 018 de 2022 se tiene la inexistencia de la Escala Salarial y el acto administrativo complejo se queda sin objeto y soporte jurídico.

5. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría 122 Judicial II para Asuntos Administrativos rinde concepto **solicitando declarar la invalidez parcial del acuerdo demandado**, ello por cuanto lo dispuesto por el Concejo Municipal de Tunja no corresponde a una escala salarial, pues no cumple con los elementos característicos como ser sucesiva, progresiva y sistemática, siendo de este modo un cuadro que corresponde al número de empleos por cada empleo, su denominación y el número de cargos, los cuales no son elementos característicos.

Adujo que **el Concejo Municipal no tenía facultad para fijar el porcentaje del ajuste oficioso anual a los empleados de la personería**, ya que dicho incremento salarial, de acuerdo con el artículo 181 de la ley 136 de 1994 es **competencia legal del personero**, ya que se refiere a los emolumentos de los funcionarios al servicio de la personería, por lo que dicha circunstancia constituye una arrogación indebida de las competencias atribuidas al concejo municipal.

Por lo anterior, enfatizó que el acto acusado no se ajusta a la facultad prevista para los concejos municipales establecida en el artículo 313 de la Constitución Política, referente a *“determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo que se trate”*, pues, en realidad no se llevó a cabo una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para los niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala y porque al fijar el porcentaje del ajuste anual, se extralimitó el Concejo Municipal, pues esta competencia es del Personero.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Tunja al expedir el Acuerdo 018 de 2022 *“Por el cual se determina la asignación básica salarial para el año 2022 en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja”* en su artículo 1° vulneró las normas indicadas, comoquiera que el Departamento de Boyacá afirma que no se elaboró una escala salarial sino una enunciación de los cargos delimitados por la cantidad de empleos dentro del mismo nivel diferenciados por la graduación que no es sucesiva y también, por no acordar límites máximos en el acto acusado, suponiendo el Departamento que era el fin del acuerdo censado.

De acuerdo con el problema jurídico planteado se considera indispensable abordar previamente i) competencia para la asignación salarial de los empleados públicos en general y para los del orden municipal en particular; ii) de las escalas de remuneración salarial; iii) de las competencias en relación con la remuneración de los empleados de las personerías; y iv) la solución del caso concreto.

2. Competencia para la asignación salarial de los empleados públicos en general y para los del orden municipal en particular.

Previo a resolver, resulta imperioso destacar, en primer lugar, que la Constitución Política, en el literal e) numeral 19 del artículo 150, otorgó al Congreso de la República la competencia para que, mediante ley marco, dicte las normas generales y señale en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional en materia salarial y prestacional de los empleados públicos.

Conforme a la anterior atribución, el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992⁴ confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar, mediante decreto, los *límites máximos salariales* de los servidores públicos de los entes territoriales, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

Ahora bien, el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política y el parágrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994⁵, señaló que le corresponde a los Concejos Municipales, a iniciativa de los alcaldes, determinar las escalas de remuneración salarial correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política consagró como una atribución del alcalde, la de fijar los emolumentos para los empleados del municipio *con arreglo a los acuerdos correspondientes*. Mandato que fue reproducido en el numeral 4 del literal D del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, como una atribución propia en relación con la administración municipal.

Es así que, en relación con la competencia de los departamentos y municipios respecto de la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-510 de 1999, estableció una competencia concurrente entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en materia salarial y una competencia exclusiva al Gobierno Nacional en materia prestacional; al respecto sostuvo:

“... 4.2. Dentro de este contexto, se pregunta, ¿cuál es el marco de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial y prestacional de los empleados de su administración?

... 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

⁴ 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.

⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

los límites establecidos por el legislador. **Tercero, Las Asambleas Departamentales y los 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**” (subrayado y negrilla fuera de texto).

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 9 de febrero de 2017⁶, precisó así el alcance competencial en materia de fijación de escalas salariales, providencia que, aunque alusiva al orden departamental, también resulta ilustrativa y aplicable al presente caso del nivel municipal:

“La facultad constitucional otorgada a las asambleas departamentales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, como lo ha sostenido esta Corporación, es de índole eminentemente técnica, y **no comprende la facultad de crear el salario o factores salariales, sino que se limita a agrupar o clasificar los empleos del nivel departamental en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización.**

Esa competencia implica que las asambleas tienen la 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 siempre dentro del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Conforme a lo anterior, resulta claro que, en relación con el régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, la competencia de los Concejos Municipales consiste en señalar las escalas de remuneración de los cargos de las dependencias oficiales del orden municipal según la categoría del empleo de que se trate. Mientras que la competencia de los alcaldes consiste en fijar los emolumentos de los empleos de tales dependencias, teniendo en cuenta la escala de remuneración que ha de fijar el Concejo respectivo.

En síntesis, de conformidad con la facultad otorgada a los Concejos Municipales en el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política, a dichas

⁶ Expediente 150012331000200800160-01 (Interno: 2267-2015)

corporaciones únicamente les corresponde señalar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del orden territorial, es decir, establecer en forma numérica y sistemática las respectivas tablas salariales por grados en las que se consigna la asignación o remuneración básica mensual para el año.

Para tal efecto, la Sala se detendrá en examinar la noción y el alcance de las referidas escalas de remuneración.

3. De las escalas de remuneración salarial

La escala salarial, también conocida como tabla salarial, es un concepto técnico propio de la función pública que caracteriza el régimen salarial dentro de un orden jerárquico, **caracterizado por grados y niveles de empleos.**

Para la doctrina nacional, la tabla salarial *“consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio”*⁷.

En estricto sentido, de acuerdo con la Corte Constitucional, *“las escalas de remuneración no son otra cosa que los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores”*⁸. En un sentido más amplio, la Corte, en sentencia de tutela T-105 de 2002, se refirió así al sistema de escalas de remuneración para los servidores públicos:

“Del anterior proceso se obtiene el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de la organización municipal que comprende: **nivel** del cargo (agrupa los empleos por su jerarquía con fundamento en la naturaleza de las funciones, responsabilidades y complejidad de las mismas), **denominación** del cargo (nombre o identificación del conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades que constituyen un empleo.), **clase** (grado de importancia dentro del nivel), **código** (número de 5 dígitos utilizado para el manejo sistematizado del régimen de clasificación y remuneración de cada empleo. El primer dígito señala el nivel al cual pertenece el cargo, los dos siguientes indican la denominación del

⁷ YOUNES Moreno Diego. Derecho Administrativo Laboral. Editorial TEMIS S.A. Novena edición, 2001. Pág. 98.

⁸ Sentencia C-416 de 1992. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

cargo y los dos últimos corresponde a los grados de asignación básica), **grado** (número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala progresiva, según la complejidad y responsabilidad inherentes al ejercicio de las funciones) y finalmente la **remuneración** asignada a cada grado.

A cada uno de los **niveles** en que se clasifican los diferentes empleos corresponde una **nomenclatura específica** equivalente a las distintas denominaciones de empleos y en cada nivel se establecen **grados** y para cada grado una **asignación básica**".

Finalmente, este Tribunal, en sentencia de fecha 29 de julio de 2014, proferida por la Sala de Decisión No. 4, dentro de la acción de validez de acuerdo municipal, radicado No.150012333000201400250-00, y en donde se indicó lo siguiente:

"...Ahora bien, dado que las escalas salariales de los empleos no puede ser objeto de estudio o análisis aisladamente, el Decreto 785 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004", en su artículo 2º define el empleo -razón de ser de las escalas salariales-, como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, los que de conformidad con el artículo 3º, ibídem, según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial en las entidades territoriales.

Niveles jerárquicos que agrupan según la naturaleza de sus funciones, una serie de empleos, cada uno identificados con un código de tres (3) dígitos, donde el primer dígito indica el nivel y el segundo la denominación o nombre del empleo (art. 15 Decreto 785 de 2005), v.gr. 020 Secretario de Despacho, y 039 Gerente, donde el cero (0) nos indica que estos empleos son del Nivel Directivo y el 20 y el 39 nos indican la denominación de cada empleo, Secretario de Despacho y Gerente respectivamente, tal y como están previstos en el artículo del Decreto 785 de 2005. Lo propio se prevé para los otros niveles en los artículos del 17 al 20 del mencionado decreto.

Y para efectos de la remuneración de cada uno de estos empleos, dicho código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más, que corresponderán a los grados de asignación básica de acuerdo a las escalas de remuneración que las Asambleas y los Concejos fijen para las distintas categorías de empleos (art. 15 Decreto 785 de 2005).

En otras palabras, el grado salarial es el número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala numérica, sucesiva y progresiva, establecida para el respectivo nivel o categoría de empleos, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones, v.gr. las escalas salariales que año tras año el Gobierno Nacional fija mediante decreto para

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

14

los distintos niveles o categorías de empleos de las diferentes entidades y organismos del Estado del orden nacional, donde la primera columna señala los grados de remuneración, consistentes en dos dígitos que, como ya se dijo, complementan los códigos que corresponden a las distintas denominaciones o nombre de los empleos que conforman cada una de las diferentes categorías o niveles jerárquicos.

La segunda columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel directivo.

La tercera columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel asesor.

La cuarta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel profesional.

La quinta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel técnico.

La sexta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel asistencial.

Veámoslo gráficamente, con valores en el nivel técnico, a manera de ejemplo:

GRADO	CATEGORIA O NIVEL JERARQUICO				
	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL
01	(...)	(...)	(...)	750.000	(...)
02	(...)	(...)	(...)	820.000	(...)
03	(...)	(...)	(...)	900.000	(...)
04	(...)	(...)	(...)	1.000.000	(...)
05	(...)	(...)	(...)	1.100.000	(...)
06	(...)	(...)	(...)	1.200.000	(...)

De donde para el caso concreto, **establecida la anterior escala salarial por el Concejo respectivo, corresponde al Alcalde Municipal, de conformidad con el numeral 7o del artículo 315 de la Constitución Política, fijar la respectiva asignación salarial a cada uno de los empleos que conforman la planta de personal** (V/gr. Técnico Administrativo Código 367 Grado 02, le corresponde una asignación salarial mensual de \$820.000; al Inspector de Policía 3ª a 6ª categoría, Código 303 Grado 05, le corresponde una asignación salarial mensual de \$1.100.000).

Y puede existir otra denominación de empleo del mismo nivel con igual grado salarial (V/gr. Técnico Operativo Código 314 Grado 02 le corresponde una asignación salarial mensual de \$820.000, y así para los otros niveles o categorías de empleos).” (Negrilla fuera de texto).

4. De las competencias en relación con la remuneración de los empleados de las personerías⁹

El artículo 135 del Decreto No. 1333 de 1986, subrogado por el artículo 1° de la Ley 3 de 1990, estableció que en cada municipio habrá un funcionario que tendrá el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano, agente del Ministerio Público y defensor de los derechos humanos, llamado Personero Municipal, y definió las calidades para ejercer dicho cargo y sus funciones.

Más adelante, la Ley 136 de 1994 se encargó de modernizar varios aspectos de la figura, manteniendo su labor de *"guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas"* (art. 169), y en su artículo 177 preceptuó lo que sigue acerca de los salarios y prestaciones de los Personeros Municipales:

“ARTÍCULO 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, ~~en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda~~ será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. ~~En los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.~~

Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo”¹⁰.

En concordancia con lo anterior, el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, modificatorio del artículo 159 de la Ley 136 de 1994, dispuso que *“el monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde ...”*.

Por ende, puede concluirse que el salario de los Personeros siempre debe ser equivalente al 100% del fijado por el Concejo al Alcalde y, valga la iteración,

⁹ En: Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 4. Sentencia del 26 de marzo de 2019. Proceso de Validez de Acuerdo Municipal. Radicación 1500123330002019-00030-00. M.P. José Ascensión Fernández Osorio.

¹⁰ Apartes tachados declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-223 de 1995.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

16

sin exceder el salario de este último. Cabe anotar que si el Concejo fija el salario del Alcalde y este debe ser el mismo monto que se determine para el Personero, al efectuar lo primero en consecuencia se está realizando lo segundo. En otras palabras, la fijación de la asignación del alcalde por parte del Concejo implica que indirectamente esta última autoridad determina la asignación del Personero, por lo que realizar esta actuación directa (con la expedición de un acto sobre la materia) o indirectamente (sin la expedición de un acto específico, sino a partir del que fija la asignación básica mensual del Alcalde) hace parte de las atribuciones de la aludida corporación de elección popular.

Ahora bien, frente a la competencia para fijar los salarios de los empleados de las Personerías Municipales, es necesario remitirse al artículo 181 de la Ley 136 de 1994, que dispone:

“ARTÍCULO 181. FACULTADES DE LOS PERSONEROS. Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarles emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes” (Resaltado de la Sala).

Esta previsión es similar a la atribución establecida para los Alcaldes en el artículo 315 numeral 7° de la Constitución, ya citado, respecto de la cual esta Corporación de manera pacífica y reiterada ha señalado que, mientras que la fijación de las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos de la estructura de la administración municipal corresponde al Concejo Municipal (art. 313-6 CP), la fijación de sus emolumentos es de competencia del Alcalde.

En este sentido, a pesar de que las Personerías Municipales carecen de personería jurídica y hacen parte de la estructura de la administración municipal, el legislador decidió conferirles autonomía presupuestal y administrativa en virtud de la calidad de autoridad administrativa que posee el Personero¹¹ y las

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Providencia del 23 de marzo de 2017, Rad. 25000-23-42-000-2012-01170-01 (1370-14), G. Valbuena: "... la personería municipal hace parte de la organización municipal, es una dependencia del ente territorial que cuenta con una

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

17

funciones de control que desarrolla. Esa autonomía ha sido descrita por la Corte Constitucional así:

"... La independencia funcional y orgánica de estos entes de control local [Contraloría y Personería] con respecto a la denominada administración municipal, se halla garantizada por la forma en que debe ser determinada su estructura administrativa, como quiera que la norma superior en comento dispone que compete a las asambleas y concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Además, dicha autonomía se asegura mediante el mecanismo de designación de quienes deben desarrollar la función de vigilancia de la gestión fiscal, puesto que conforme al mencionado artículo 272 de la Suprema Ley, deben ser nombrados por las asambleas y los concejos distritales para período igual al de gobernador y alcalde, según el caso, (...)

Ahora bien, **esta autonomía también es predicable de las personerías municipales** que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), **tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.)...**" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y la misma providencia, al referirse a la facultad de ordenación del gasto, expuso:

"... Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que **el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.**

La imposibilidad del alcalde para oficiar como ordenador del gasto de las contralorías y personerías municipales, asumiendo directamente la capacidad para contratar y comprometer las partidas presupuestales asignadas a nombre de estos órganos de control, constituye prenda de garantía de la efectividad del principio basilar del Estado Social de Derecho, que consagra el artículo 113 Fundamental y que corrobora el artículo 121, en virtud del cual los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran

planta del personal dentro de la que se encuentra el personero, quien es una autoridad propia del municipio pues su elección corresponde al concejo municipal. ..."

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

18

armónicamente para la realización de sus fines, estándoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Suponer que la Carta autoriza a los alcaldes para ordenar el gasto de las contralorías y personerías municipales es desconocer el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales que, en general, les aseguran a los órganos de control la autonomía necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora, atributo que deriva diáfano de lo señalado en los artículos 113, 117, 118, 119, 268, 272, 277 y 313-8 del Ordenamiento Superior ..." (Subraya y negrilla fuera del texto original).

La confluencia de las atribuciones de ordenación del gasto y nominación dan soporte a la facultad del Personero de fijar los emolumentos de sus servidores de modo independiente a los empleados de la administración central del municipio. Por ende, esta competencia es autónoma a la del Alcalde, sin perjuicio de que deba ser ejercida de acuerdo a la ley (v.gr. arts. 10 Ley 617 de 2000 y 37 Ley 1551 de 2012) y los reglamentos.

Por lo tanto, se concluye que en materia salarial de los funcionarios de las Personerías Municipales existe una competencia concurrente entre el Concejo y el Personero, el primero con la facultad de fijar la escala de remuneración¹² y el segundo de establecer los emolumentos con los que son remunerados (art. 181 *ibidem*).

5. Solución del caso concreto

Descendiendo al fondo del asunto, en esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Tunja al expedir el Acuerdo 018 de 2022 “*Por el cual se determina la asignación básica salarial para el año 2022 en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja*” en su artículo 1 vulneró las normas indicadas, comoquiera que el Departamento de Boyacá afirma que no se elaboró una escala salarial, si no una enunciación de los cargos delimitados por la cantidad de empleos dentro del mismo nivel

¹² Dice el texto de esa providencia “a iniciativa del Personero- (art. 32-8 y 181 Ley 136/1994)” normas que refieren a respectivamente a: Artículo 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...) 8. 8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento” y “ARTÍCULO 181. FACULTADES DE LOS PERSONEROS. Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarles emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes”.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

19

diferenciados por la graduación que no es sucesiva y también, por no acordar límites máximos en el acto acusado, suponiendo el Departamento, que era el fin del acuerdo censado.

El Acuerdo 018 del 10 de mayo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tunja consagra en la parte considerativa y resolutive lo siguiente:

“Que de conformidad con la sentencia C-1064 de 2001 proferida por la sala Plena de la Honorable Corte Constitucional, todos los servidores públicos tienen el derecho a mantener el valor adquisitivo de su salario; en consecuencia, el mismo deberá ser aumentado cada año en términos nominales y en un porcentaje que por lo menos mantenga su real poder adquisitivo.

Que el parágrafo quinto del artículo segundo de la ley 617 del 2000 establece que el alcalde determinará la categoría en la que se encuentra clasificado el municipio para el año siguiente

Que el decreto 0383 del 22 de septiembre de 2021 en su artículo primero establece para el municipio de Tunja la categoría primera para la vigencia fiscal 2022

Que de acuerdo a lo establecido en el numeral 2 literal C de las consideraciones del concepto 924 de 1997 de la sala de Consulta Consejo de Estado es facultad de los Concejos Municipales el señalamiento de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos en las dependencias del municipio

Que el Departamento Administrativo de la Función Pública expidió el Decreto N. 462 del 29 de marzo de 2022, por medio del cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y Empleados Públicos de las entidades territoriales.

Que la Personería municipal de Tunja se acoge a la jurisprudencia y conceptos proferidos en las consideraciones anteriores, así como a lo contemplado en el

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

20

citado decreto, en el que se establecen las disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos de las entidades territoriales.

Que de acuerdo a la certificación de disponibilidad presupuestal expedida por el funcionario encargado de presupuesto de la Personería de Tunja, ésta Entidad propone que a partir del primero (01) de enero de 2022, el incremento salarial será el fija en el Decreto 462 del veintinueve (29) de marzo de 2022, es decir el siete punto veintiséis por ciento (7.26%) para 2022, retroactivo a partir del primero (1) de enero del presente año.

En mérito de lo expuesto, el Concejo Municipal de Tunja,

ACUERDA

ARTICULO PRIMERO. - ASIGNACIONES BASICAS: A partir del primero (01) de enero de 2022 el incremento a la asignación básica mensual de los empleos de la Personería Municipal de Tunja será del el siete punto veintiséis por ciento (7.26%), siempre que dicha asignación no supere los límites máximos establecidos en el Decreto 462 del veintinueve (29) de marzo de 2022, de acuerdo a la siguiente escala:

NÚMERO DE CARGOS	DENOMINACIÓN	NIVEL	GRADO
8	PERSONERO DELEGADO	DIRECTIVO	6
1	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	PROFESIONAL	5
2	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	1
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	18
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	14
2	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	12
1	SECRETARIA EJECUTIVA	ASISTENCIAL	10
1	TECNICO OPERATIVO	TECNICO	4
1	CONDUCTOR	ASISTENCIAL	ND

PARAGRAFO: Las asignaciones básicas mensuales de las escalas de cargos señaladas en el presente artículo, corresponden a empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

...

Como se indicó en precedencia, las competencias a efectos de fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, son concurrentes entre 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; 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; **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 y finalmente, **gobernadores, alcaldes y personeros** 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, emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.**

De igual modo, esta Corporación también ha referido que, *“Como quiera que ni el legislador ni el constituyente determinaron una forma precisa para hacerlo (para fijar las escalas de remuneración), es posible que las Corporaciones Públicas las determinen de diversas formas, siempre que respeten del ámbito de sus competencias y las de las demás autoridades”*¹³, por ejemplo, *estableciendo topes máximos o rangos que delimiten un margen de maniobra al alcalde*¹⁴. No obstante, como lo ha indicado el Consejo de Estado, en todo caso la fijación de las escalas salariales debe llevarse a cabo de forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática:

“... Es claro que a los concejos municipales le corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate, como tal ocurrió en el presente caso, en donde el Concejo del municipio de Villavicencio estableció en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática las tablas salariales por grados y luego consignó la asignación básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los

¹³ TAB, Radicado. 2020-02339, mar. 10/2021. M.P. Néstor Arturo Méndez Pérez. Ver también en el mismo sentido: TAB, Sent. 20210060, ene. 26/2022. M.P. Beatriz Teresa Galvis Bustos; entre otros.

¹⁴ Íbidem

diferentes empleos y que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente; además, con posterioridad el Alcalde del municipio de Villavicencio fijó los respectivos emolumentos a través del acto demandado teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo... ”¹⁵ (Subrayado y negrita fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, **la Sala advierte que el acto acusado en realidad no fijó una escala de remuneración, conforme lo sostuvo la entidad accionante.** El concejo simplemente ordenó un incremento porcentual generalizado para las diferentes categorías o niveles de empleo. Tal como se evidencia en el cuadro anexo del documento.

Del mismo modo, este tribunal en Sentencia con rad.15001233300020170070600, expresó: *“Así las cosas, la Sala advierte que el citado Concejo municipal infringió su marco competencial, pues le era exigible en materia salarial el establecimiento de las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales, **‘deber que no se cumple con un incremento porcentual, en virtud de que no se indica una escala numérica, sucesiva y progresiva establecida para el respectivo nivel o categoría**”¹⁶*

Del contexto previo, considera la sala que este tipo de actuaciones no satisface la atribución constitucional a cargo de los concejos, ya que (i) no cumple los criterios de sucesividad, progresividad y sistematicidad, que son de la esencia de la figura; (ii) afecta el ejercicio de las competencias a cargo del alcalde, porque no contempla un máximo o rango a partir del cual este pueda establecer los emolumentos de los empleos de la entidad; y (iii) impide verificar que las asignaciones salariales respeten los límites máximos que determina anualmente el Gobierno Nacional.

De manera que, no puede denotarse si el incremento en el porcentaje indicado por el Concejo Municipal de Tunja resulta proporcional y respeta el mínimo

¹⁵ Consejo de Estado. Sec. Segunda, Sentencia 2010-00200 (2307-18), oct. 23/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. ¹⁶, MP.: Fabio Iván Afanador García.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

23

vital de los empleados del ente territorial, por lo que en tales términos no puede mantenerse la disposición demandada.

En consecuencia, la Sala **declarará la invalidez** del artículo 1 del Acuerdo 018 de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tunja, *“Por el cual se determina la asignación básica salarial para el año 2022 en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja”*

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ del artículo 1 del Acuerdo 018 de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Tunja, *“Por el cual se determina la asignación básica salarial para el año 2022 en las diferentes escalas de cargos y empleos de la personería municipal de Tunja”*

SEGUNDO. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al presidente del Concejo y al alcalde Municipal de Tunja.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

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

Firmado electrónicamente

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Acuerdo 018 de 2022 del Concejo Municipal de Tunja
Expediente : 15001-23-33-000-2022-00366-00

24

Firmado electrónicamente

DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO
Magistrado

Firmado electrónicamente

DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ
Magistrado