

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOCOTÁ
RADICACIÓN: 150012333000201900432-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls. 2-9)

1.1. Pretensiones. La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del artículo primero -y su parágrafo- del Acuerdo N° 006 de 27 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de SOCOTÁ, "*POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*". Así mismo, que se emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario municipal competente, ante lo expuesto en el concepto de la violación.

1.2. Hechos. Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

El Concejo Municipal de SOCOTÁ expidió el Acuerdo N° 006 de 27 de junio de 2019, *"POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

Dicho Acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento el 12 de julio de 2019, y que hecha la revisión ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, se encontró que ese acto es contrario a esta norma superior y a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación. Señaló como vulnerados el numeral 6 del artículo 313, numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política; artículos 1 a 4 y 15 a 20 del Decreto 785 de 2005; artículo 41 de la Ley 136 de 1994; artículo 35 de la Ley 734 de 2002, y artículo 12 de la Ley 4 de 1992.

En suma, sostuvo que, en el Acuerdo censurado, el Concejo Municipal de Socotá realizó el incremento salarial para los servidores públicos que conforman la planta de cargos del municipio lo cual es una atribución exclusiva del Gobierno Nacional al tenor de la Ley 4 de 1992, y no fijó escala salarial para las diferentes categorías o niveles de empleos alguna en la cual aplica tal incremento lo que es una labor que le competen conforme lo previsto en el numeral 6 del artículo 313 de la Carta Política.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el 12 de agosto de 2019 (Fl. 39), siendo admitida por auto del día 20 siguiente (Fl. 41), y sometida a las ritualidades propias del Decreto Ley 1333 de 1986. Luego de cumplirse el término de fijación en lista (Fl. 46), mediante providencia del 23 de septiembre (Fl. 71) se tuvo como pruebas documentales las presentadas con la demanda y las aportadas en el escrito de la contestación.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (Fls. 48-50)

Anotó que el Concejo Municipal de Socotá expidió el Acuerdo censurado, en atención a lo previsto en el artículo 313 de la Constitución Política en torno a su competencia para determinar las escalas de remuneración salarial; a la Ley 4 del 1992, que atribuyó al Gobierno Nacional la fijación de los límites máximos salariales de los empleos públicos, y con ello los incrementos salariales a efectuar por

esa corporación edilicia y el Decreto 1028 de 6 de junio del 2019, que determinó el incremento porcentual a realizar.

Resaltó que, en aplicación de dichas previsiones, el Acuerdo N° 006, autorizó el incremento salarial de los servidores públicos de ese ente territorial para la vigencia 2019, tomando en cuenta además la certificación de disponibilidad presupuestal expedida por la Tesorería y se indicó que el monto máximo de incremento salarial sería hasta del 4.5%.

Y que acorde con el aludido Decreto Nacional, los municipios debían realizar cambios en las escalas de remuneración de sus servidores públicos lo que de suyo no incurría en ningún tipo de violación de canon constitucional o legal o extralimitación de funciones.

Con base en lo expuesto, solicitó mantener incólume la legalidad del Acuerdo enjuiciado.

I.4.- PRONUNCIAMIENTO PERSONERO MUNICIPAL DE SOCOTÁ. (Fls. 69-70)

Solicitó que el examen de validez se limite a los cargos expuestos por el Departamento de Boyacá, es decir, únicamente al artículo primero y párrafo del Acuerdo N° 006, y se salvaguarde la legalidad de las demás disposiciones de este acto administrativo dejándolas incólumes.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.*) el acto administrativo acusado, *ii.*) lo que se debate y el problema jurídico, *iii.*) la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.*) el estudio en concreto del problema jurídico.

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

El actor demandó la validez del Acuerdo No. 006 de 27 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de SOCOTÁ, que, en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

“ARTÍCULO PRIMERO: Establézcase el incremento en la escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos, desempeñados por los servidores públicos del municipio de Socotá, en CUATRO PUNTO CINCO (4.5%) con retroactividad desde el primero de enero de dos mil diecinueve (2019)

PARÁGRAFO. La escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos queda reajustada en el porcentaje señalado anteriormente, es decir, en el 4.5%

(...)”.

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

La entidad accionante pretende la declaratoria de invalidez del artículo primero -y su parágrafo- del Acuerdo N° 006 de 27 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de SOCOTÁ, *“POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, al considerar que en esa disposición tal corporación solo estableció el incremento salarial para las diferentes empleos desempeñados por los servidores públicos del Municipio lo cual es competencia exclusiva del Gobierno Nacional, sin señalar escala salarial alguna la cual sí es prerrogativa constitucional y legal propia de esa corporación en la materia.

A su turno, el Municipio de Socotá sostuvo que el Concejo Municipal de la localidad ejerció válidamente su facultad constitucional y legal de aplicar los incrementos salariales previstos por el Gobierno Nacional en atención a los límites máximos previstos por este en el acto administrativo respectivo, en esta ocasión, en el Decreto 1028 de 2019, el cual se expidió en desarrollo de la Ley 4 de 1992. El Personero Municipal solicitó que el estudio de validez se ciña a los cargos propuestos por el Departamento de Boyacá.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de SOCOTÁ gozaba de competencia constitucional y legal para establecer, en el Acuerdo demandado, el incremento salarial en la escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos desempeñados por los servidores públicos de ese municipio para la vigencia fiscal 2019, o si, por el contrario, invadió las atribuciones que en esa materia salarial recaía en el Gobierno Nacional.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* El 19 de junio del 2019, el Alcalde Municipal de Socotá presentó al Concejo Municipal de la localidad, el proyecto de Acuerdo N° 006 de esa fecha *"POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

Sobre el particular indicó que dicho proyecto respeta la unidad de materia y permite que la entidad de cumplimiento a lo consagrado en el artículo 53 de la constitución en lo que respecta al reajuste anual de los salarios y que la Corte Constitucional en sentencia C- 931 de 2004, ordenó que el reajuste de los salarios de los empleados públicos deberá guardar proporción con el incremento del IPC5 con el propósito que no se pierda el poder adquisitivo de los ingresos (Fl. 14-15, 51-55).

* En Acta N° 003 del 19 de junio de 2019 elaborada por el Concejo Municipal de Socotá se dejó constancia del informe de ponencia para primer debate en Comisión Tercera del proyecto de Acuerdo N° 006, *"POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, el cual es debidamente aprobado (Fl. 16-17, 57-58).

* En Acta N° 045 del 23 de junio de 2019 elaborada por el Concejo Municipal de Socotá se dejó constancia del informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Acuerdo N° 006, el cual se aprobó por mayoría de votos (Fl. 18-21, 59-62).

* El 27 de junio de 2019, el Concejo Municipal de SOCOTÁ, expidió el Acuerdo N° 006 *"POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"* (Fls. 10-12).

* En constancia del 27 de junio de 2019 expedida por la Secretaría del Concejo Municipal de Socotá se indica que los concejales se reunieron en Comisión Tercera el día 19 de junio de 2019 para dar primer debate en sesión extraordinaria, y el día 23 de junio de ese mismo año para segundo debate y aprobación en plenaria del Acuerdo N° 006 *"POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"* (Fl. 13, 56).

* Acorde con constancia de la Secretaría de la Alcaldía Municipal de Socotá, se recibió del Concejo Municipal, el día 28 de junio de 2019, el Acuerdo N° 006 el cual fue sancionado por el Alcalde Municipal el 3 de julio de ese año (Fl. 22, 64).

* Según certificado del Personero Municipal de Socotá, el Acuerdo N° 006 del 27 de junio del 2019 fue publicado en la cartelera de la Alcaldía Municipal el 4 de julio de ese año (Fl. 23, 63).

II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo N° 006 del 27 de junio de 2019, infringe las previsiones señaladas por la Gobernación de Boyacá.

4.1. Marco jurídico de los cargos formulados.

Como ya se dijo, la Gobernación de Boyacá alegó en el Acuerdo censurado, el Concejo Municipal de Socotá determinó el incremento salarial para las diferentes categorías y niveles de empleos que conforman la planta de personal de la Administración central, lo cual no es de su competencia sino del Gobierno Nacional, y no señaló escala salarial alguna, previsión que sí es de su resorte en virtud de mandatos constitucionales y legales.

4.1.1 Competencia para determinar 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 1992¹ 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.

¹ 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.

Ahora bien, el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política y el párrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994², 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 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”.

² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 9 de febrero de 2017, expediente 150012331000200800160-01 (Interno: 2267-2015), 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”.

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 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.

4.1.2 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"*³.

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"*⁴. En un sentido más amplio, la Corte 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 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**".⁵

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

³ YOUNES Moreno Diego. Derecho Administrativo Laboral. Editorial TEMIS S.A. Novena edición, 2001. Pág. 98.

⁴ Sentencia C-416 de 1992. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ Sentencia T-105 de 2002. MP. Dr. Jaime Araujo Rentería.

en donde el suscrito ponente hizo parte de la Sala, 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 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).

4.1.3 La regulación de los límites máximos salariales.

Como ya se dijo en esta providencia, el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, 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. Acerca de la constitucionalidad de la atribución en cabeza del Gobierno Nacional para señalar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, contenido en el ya citado párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, la Corte Constitucional, en sentencia C-315 de 1995, consideró que "la determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales

*en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. **Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias**".*

En la ya citada sentencia de constitucionalidad, la Corte razonó respecto de la compatibilidad de la referida atribución en manos del Gobierno nacional con el principio constitucional de la autonomía territorial así: "La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos."

Para la vigencia 2019, el Gobierno nacional fijó el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales⁶, el cual depende a su vez de la categorización del respectivo municipio y del sueldo asignado al Alcalde, pues se tiene como parámetro que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

Para los efectos del presente caso, cabe destacar lo señalado en los artículos 3º, 7º y 8º del Decreto 1028 de 2019:

"ARTÍCULO 3º. Límite máximo salarial mensual para Alcaldes. A partir del 1º de enero del año 2019 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1551 de 2012, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde será:

CATEGORÍA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
ESPECIAL	\$ 16.210.960
PRIMERA	\$ 13.735.742
SEGUNDA	\$ 9.928.497
TERCERA	\$ 7.964.237
CUARTA	\$ 6.662.417
QUINTA	\$ 5.365.812
SEXTA	\$ 4.054.071

ARTICULO 7º. Límite máximo salarial mensual para empleados públicos de entidades territoriales. El límite máximo de la

⁶ Decreto 1028 del 6 de junio de 2019, "Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional".

asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2019 queda determinado así:

<i>NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL</i>	<i>LÍMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL</i>
<i>DIRECTIVO</i>	<i>\$ 13.744.303</i>
<i>ASESOR</i>	<i>\$ 10.968.254</i>
<i>PROFESIONAL</i>	<i>\$ 7.674.783</i>
<i>TECNICO</i>	<i>\$ 2.845.090</i>
<i>ASISTENCIAL</i>	<i>\$ 2.816.860</i>

ARTÍCULO 8°. Prohibición para percibir asignaciones superiores. Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7° del presente Decreto.

En todo caso, ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

Una vez expedido el Decreto de fijación de máximos salariales para los servidores públicos territoriales por parte del Gobierno Nacional, se activa la competencia constitucional en cabeza de los Concejos municipales para establecer, en concreto y según la categorización del respectivo municipio, las escalas salariales que regirán las asignaciones básicas de los empleos públicos del municipio en la forma ya reseñada en esta providencia.

De esta manera, los Concejos municipales podrán ejercer libremente sus competencias en el tema salarial, siempre y cuando se respete los límites máximos. Para el desarrollo de dicha atribución constitucional, los Concejos municipales podrán expedir cada año el Acuerdo respectivo estableciendo la escala salarial de los servidores públicos, teniendo como parámetro los topes máximos del Gobierno Nacional y demás criterios técnicos objetivos para la buena y sana marcha de las finanzas públicas.

4.2. Análisis del caso concreto.

En relación con los cargos planteados por la Gobernación de Boyacá y teniendo en cuenta el marco competencial para la determinación del régimen salarial de los empleados públicos del orden municipal, la Sala concluye que, en el Acuerdo acusado, el Concejo Municipal de SOCOTÁ fijó directamente el incremento porcentual en la escala de remuneración salarial mensual para los distintos empleos, sin establecer escala salarial alguna.

Como se expuso previamente, el ordenamiento constitucional y legal colombiano ha diseñado con precisión un marco normativo competencial para el desarrollo y ejecución de las atribuciones en materia salarial de los empleados públicos del orden territorial. Así, le corresponde a los Concejos municipales la determinación de las escalas de remuneración salarial en la forma ya explicada, es decir, dentro de un ordenamiento numérico que contiene 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, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones.

E igualmente esa corporación tendrá como parámetro los límites máximos de salarios según lo dispuesto por el Decreto del Gobierno Nacional y los demás criterios técnicos y objetivos expuestos por el Alcalde en su iniciativa y sujeto a debate al interior de la corporación edilicia.

Así las cosas, y en relación con el asunto en estudio, la Sala advierte que el Concejo Municipal de SOCOTÁ 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 solo con la determinación de un incremento porcentual, ya que no se indica una escala numérica, sucesiva y progresiva establecida para el respectivo nivel o categoría como se exige para su elaboración.

La correcta forma de proceder al momento de fijar las escalas salariales de los empleados públicos territoriales no es otra que la del ejemplo contenido en la cita jurisprudencial líneas atrás transcrita. Allí se indica que en aquellas debe agruparse o clasificarse los empleos del nivel municipal en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada los efectos económicos que se derivan de dicha categorización, sin menoscabo del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, la Sala observa que en la parte motiva del Acuerdo censurado, el Concejo Municipal de Socotá reconoce su competencia constitucional para determinar escalas de remuneración salarial y apela a la necesidad de establecer dicho incremento porcentual en la asignación salarial de los servidores públicos municipales en aras de garantizarles una remuneración mínima vital y móvil con ocasión a la afectación del poder adquisitivo que puede padecer por el aumento del Índice de Precios al Consumidor, posición que encuentra respaldo

en criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Así lo indicó el acto enjuiciado:

“Que la facultad para el señalamiento de las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos en la administración municipal fue asignada a los Concejos Municipales, en virtud de lo establecido en el numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, el salario se fundamenta en el principio de “Remuneración mínima vital y móvil”.

Que la Corte Constitucional en la sentencia C- 931 de 2004 ordenó que el reajuste de los salarios de los empleados públicos, deberá guardar proporción con el crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC), con propósito que no se pierda el poder adquisitivo de los ingresos.

Que el artículo 12 de la Ley 4 de 1992 establece: “el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad. Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional”.

Que el Gobierno Nacional en desarrollo de la competencia establecida en el artículo 12 de la ley 4 de 1992, expidió el Decreto N° 1028 del 6 de junio de 2019 “Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional”.

(...)

Qué es deber de los Concejos Municipales, con base en el límite máximo de asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales establecido por el Gobierno Nacional y la disponibilidad financiera y presupuestal de la entidad fijar los correspondientes para cada municipio, así como su incremento salarial anualmente.

(...)

Que la escala salarial de los diferentes empleos de la planta de personal en la administración municipal se encuentra ajustada a los límites máximos salariales que anualmente establece el Presidente de la República mediante decreto, en uso de la facultad que le ha sido atribuida por la Ley 4 de 1992.

Que para la vigencia fiscal del año 2019, el Concejo Municipal no ha autorizado el incremento salarial para los diferentes empleos de la Administración Municipal.

(...)

Que la tesorería del municipio ha presentado certificado de disponibilidad presupuestal, para cubrir un monto máximo de incremento salarial hasta el 4.5%".

Sobre el particular, insiste esta Colegiatura, una vez más, que el debido ejercicio de la facultad consagrada en el numeral 6 del artículo 313 del Texto Constitucional por parte de los Concejos Municipales implicará la determinación de escalas de remuneración salarial dentro de una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores absolutos, en las que se consigne solo por niveles y grados la asignación básica mensual. Es allí, al determinar dichos valores para el año respectivo, en que aquella corporación edilicia aplicará el incremento porcentual respectivo en aras de garantizar principios constitucionales como el de una remuneración mínima vital y móvil de que trata el artículo 53 de la Carta Política lo cual efectivamente encuentra respaldo en pronunciamiento jurisprudenciales.

Todo ello, además, atendiendo los límites máximos previstos por el Gobierno Nacional en el Decreto Nacional respectivo, de manera que una regulación diversa, como la prevista por el Concejo Municipal de Socotá en el Acuerdo N° 006 del 27 de junio de 2019, dista de la escala salarial a elaborar por los Concejos Municipales conforme con sus facultades constitucionales.

Así las cosas, al haber fijado en el artículo primero de tal Acuerdo, el incremento salarial para la vigencia 2019 en porcentaje del 4.5% sin establecer y aplicarlo a la escala salarial de los servidores públicos municipales, además de infringir el contenido obligacional dispuesto en la norma constitucional, torna imposible el control de validez a fin de garantizar el respeto debido a los topes máximos de salarios según la categorización del municipio.

Agréguese a lo anterior, que la omisión en que incurrió el Concejo Municipal de Socotá tiene relevancia frente al debido ejercicio de las facultades que pesan en el Alcalde Municipal en materia salarial dentro del marco de competencias constitucionales y legales establecidos para el efecto. Ello, en tanto dicho servidor no tendría una escala salarial a fin de fijar los salarios de los empleos de su dependencia, función que le corresponde en virtud de lo previsto en el numeral 7 del artículo 315 de la Carta Política, mandato que taxativamente establece como una de sus labores "7. *Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes (...)*".

Así mismo, es posible predicar que si no existe escala de remuneración salarial alguna expedida por el Concejo Municipal, le quedaría al Alcalde Municipal, a partir de la escala existente del año anterior, aplicar dicho porcentaje sobre los valores consignados en aquella, proceder que como se advierte, rebasa las competencias constitucionales de dicha autoridad.

Por todo lo anterior, en sentir de esta Sala, el Concejo Municipal de SOCOTÁ excedió su atribución constitucional y legal, pues, es claro que no fue fijada una verdadera escala salarial, sino únicamente un incremento de la misma, y así se dejó consignado en el artículo primero del Acuerdo y su parágrafo único.

No sobra agregar que el artículo 15 del Decreto 785 de 2005⁷ señala la nomenclatura de los empleos y ello puede guiar igualmente la acción del Concejo a la hora de determinar las escalas de remuneración. Dicha norma dispone:

ARTÍCULO 15. NOMENCLATURA DE EMPLEOS.

A cada uno de los niveles señalados en el artículo 3º del presente decreto, le corresponde una nomenclatura y clasificación específica de empleo.

Para el manejo del sistema de nomenclatura y clasificación, cada empleo se identifica con un código de tres dígitos. El primero señala el nivel al cual pertenece el empleo y los dos restantes indican la denominación del cargo.

Este código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más que corresponderán a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos les fijan a las diferentes denominaciones de empleos. (Negrilla fuera de texto).

Conforme a la norma en comento y tal como se ha ejemplificado en esta providencia, le corresponde al Concejo diseñar el cuadro de escala de remuneración teniendo en cuenta la nomenclatura y clasificación de los empleos para el respectivo nivel o categoría (vr.gr. Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencia), y luego la fijación del valor de la asignación básica. Motivo por el cual, en una Escala Salarial, solo se consigna los grados de asignación básica que corresponde al número de orden que indica el valor absoluto de la asignación mensual estipulada para el empleo.

⁷ "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."

Razón por la cual, al estipularse únicamente un porcentaje de incremento salarial para todos los empleados públicos del municipio de SOCOTÁ, sin establecer la escala salarial, el Concejo municipal del mencionado ente territorial deja de desarrollar la atribución que le corresponde, dejando en últimas, en manos del Alcalde, el ejercicio de una competencia, que, como se resaltó previamente, es exclusiva de la Corporación edilicia⁸.

Ya en un caso similar, este Tribunal también ha reprochado la forma como los Concejos municipales diseñan las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales sin sujeción a la técnica establecida:

"... la Sala evidencia que el Concejo Municipal de Duitama, mediante el Acuerdo No. 017 de 29 de agosto de 2017, infringió su marco competencial, pues si bien es cierto estableció la escala de remuneración salarial para cada uno de los empleos que conforman las distintas categorías de empleos o niveles jerárquicos de la ESE Salud del Tundama, además de ello, dio precisión de la asignación básica, en donde a pesar de establecer los **niveles** o categorías (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial), incorpora el empleo al cual se le asigna el respectivo salario.

De acuerdo al cargo planteado, al incluir el empleo en la tabla salarial, ello permite evidenciar que tal disposición desborda el marco de competencias del Concejo Municipal, ya que, al fijar la asignación salarial en forma específica para cada empleo, ha invadido sin lugar a equívocos la competencia del Alcalde, quien en virtud del mandato constitucional tiene la facultad de fijar el salario de cada uno de los empleos específicos de la planta de personal de la entidad, atendiendo la escala de remuneración que para el efecto le corresponde establecer al Concejo Municipal.

(...)

Es así, como en el presente asunto advierte la Sala que al incluir el **código** de los empleos en la presunta escala salarial, se está asignando directamente la remuneración para cada empleo, por cuanto el código, además de indicar el nivel que a la postre antecede la presunta escala, identifica en forma precisa la denominación o nombre del empleo.

Según lo dicho en líneas que anteceden, este Tribunal en la providencia calendada el 29 de julio de 2014, indicó que la atribución conferida a las entidades territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para **determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas**

⁸ En este mismo sentido véase: Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N. 1. Sentencia proferida el 24 de octubre de 2018, dentro del radicado 1500123330002017-00706- 00 Accionante: Departamento de Boyacá. Accionante: Municipio de Moniquirá. M.P. Fabio Iván Afanador García. Sin salvamento o aclaración de voto alguno.

categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos - sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente-, no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes".⁹

Por último, cabe señalar que la Sala no desconoce el criterio expuesto en sentencia del 29 de enero de 2020, por la Sala de Decisión No. 5 de este Tribunal¹⁰, en el cual, en un asunto en el que se debatía la validez de un Acuerdo Municipal en razón a que previó un incremento salarial y no estableció una escala de remuneración salarial, se negó su invalidez al considerar que: "*(...) el Concejo Municipal de Puerto Boyacá, conforme a la Constitución y la ley, tiene la competencia para definir el régimen salarial de los empleados públicos del municipio, dentro de la que se incluye establecer el incremento salarial teniendo en cuenta las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, ello dentro de los límites que establezca el Gobierno Nacional. Para tal efecto, indicará la Sala que el propósito del acuerdo demandado, fue el de reajustar la escala salarial existente, más no el de establecer una escala de remuneración salarial*".

⁹ Sala de Decisión No. 5. MP. Dr. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO. Sentencia del 29 de noviembre de 2017. Expediente No. 150012333000201700743-00.

¹⁰ En Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5. Radicación 150012333000-2019-00515-00. Accionante: Departamento de Boyacá. Accionado: Municipio de Puerto Boyacá. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo. Sin aclaración o salvamento alguno. En esta providencia se indica que dicho criterio también fue expuesto por esta Corporación en Sala de Decisión No. 2. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. Sentencia del 14 de noviembre de 2018. Exp. 150012333000-2018-00409-00. En aquella providencia también se indicó: "*En el presente caso, se encuentra que a través del primer inciso del artículo primero del Acuerdo objeto de demanda, el Concejo Municipal de Puerto Boyacá dispuso reajustar la escala de remuneración de las diferentes categorías de empleos que conforman la planta de personal de la administración central del municipio en un porcentaje del 7%, actuación que corresponde a la competencia de éste, para definir el régimen salarial de los empleados públicos del municipio, dentro de la que se incluye la de establecer el incremento salarial, ello dentro de los límites que establezca el Gobierno Nacional.*

Ha de precisar la Sala que el incremento fijado por el Concejo hace referencia a una escala de remuneración salarial de las distintas categorías de empleo del Municipio de Puerto Boyacá, fijada previamente por dicha Corporación, la cual no es objeto de análisis en el presente asunto.

Así las cosas, si bien en el acuerdo demandado no se estableció una escala de remuneración salarial, tal y como lo indicó la parte actora, no lo es menos que de la lectura de la exposición de motivos y las consideraciones del acuerdo demandado, se evidencia que el propósito del mismo, fue el de fijar el incremento salarial de los empleados públicos de la administración municipal de Puerto Boyacá, más no el de establecer una escala de remuneración salarial". Véase también: Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5. Sentencia del 23 de octubre de 2019. Radicación 150012333000-2019-00406-00. Accionante: Departamento de Boyacá. Accionado: Municipio de San Eduardo y sentencia de la misma fecha y Sala. Radicado 1500123330002019-00442-00. Demandado: Municipio de Tibasosa. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo. Sin aclaración o salvamento alguno

Al respecto, la Sala dirá en esta oportunidad, que si bien es cierto es posible respaldar los reajustes salariales decretados por los Concejos Municipales a través de Acuerdo como lo precisó dicha providencia, no lo es menos que en el presente asunto, la parte motiva del acto acusado y los antecedentes suministrados por el Municipio de Socotá impiden establecer si tal incremento excede o no los límites máximos establecidos por el Gobierno Nacional en el Decreto 1028 del 6 de junio de 2019 y en esa medida no es posible respaldar la legalidad del acto bajo escrutinio.

Y se insiste que, al preverse solo un incremento salarial para todos los empleados públicos municipales, sin establecer la escala salarial, el Concejo municipal deja de desarrollar la atribución que le corresponde, y finalmente arroja en manos del Alcalde, el ejercicio de una competencia exclusiva de la Corporación edilicia.

Aclarado lo anterior, y por lo expuesto previamente, la Sala declarará la **INVALIDEZ** del artículo primero y de su parágrafo del Acuerdo N° 006 del 27 de junio de 2019, al encontrarse configurada la violación del marco normativo de regula el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley en materia salarial para los empleados públicos municipales. Y exhortará a la Corporación edilicia para que señale en lo sucesivo las escalas salariales en la forma expuesta en esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR LA INVALIDEZ del artículo primero -y su parágrafo- del Acuerdo N° 006 de 27 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de SOCOTÁ, "*POR EL CUAL SE AUTORIZA EL INCREMENTO SALARIAL PARA LA VIGENCIA 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*".

SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración de invalidez del Acuerdo 006 del 27 de junio de 2019, quedan sin efectos en lo

pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente lo contenido en el referido Acuerdo.

TERCERO.- EXHORTAR al Concejo Municipal de SOCOTÁ para que en lo sucesivo adopte las escalas salariales en la forma expuesta en esta providencia.

CUARTO.- Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de SOCOTÁ - Boyacá.

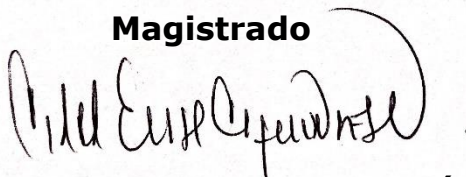
QUINTO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
CONSTANCIA DE NOTIFICACION POR ESTADO ELECTRONICO

El auto que antecede, se notificó por Estado Electrónico Nro. **110**
Publicado en el Portar WEB de la Rama Judicial, hoy **16 DE JULIO DE**
2020 siendo las 8:00 A.M.

Secretaría