

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 PAJARITO

RADICACIÓN: 150012333000-2019-00458-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificadas los presupuestos procesales del medio de control, 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. 2-3)

1.1. Pretensiones. El apoderado del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo N° 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PAJARITO, *"POR EL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN PARA EL ALCALDE, EL PERSONERO Y PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, EL CONCEJO, LA PERSONERÍA Y UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PAJARITO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA 2019"*.

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

-Que el Concejo Municipal de PAJARITO expidió el Acuerdo No. 006 del 29 de junio de 2019, "*POR EL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN PARA EL ALCALDE, EL PERSONERO Y PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, EL CONCEJO, LA PERSONERÍA Y UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PAJARITO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA 2019*".

-Que el aludido Acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa del Departamento, el 30 de julio de 2019.

-Que una vez efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se determinó que el Acuerdo objeto de la demanda era contrario a la Constitución y la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación. Señaló como vulnerados los artículos 6, 121, numeral 6 del artículo 313, el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política; artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Afirmó, que la escala de remuneración salarial incluida en el artículo cuarto del Acuerdo examinado no es progresiva, escalonada y carece de sucesión numérica de grados, por tanto, transgrede lo previsto en el numeral 6 del artículo 313 de la Carta Política.

Agregó que no resulta aceptable argumentar la falta de provisión de empleos en todos los grados de la planta de personal del Municipio a efectos de asignarles una remuneración, pues lo cierto es que una indebida elaboración de la escala salarial representa una limitante para la correcta estructuración de tal planta y desconocería el deber funcional del Concejo Municipal en esa materia.

Recordó que este Tribunal ha proferido numerosos pronunciamientos encaminados a declarar la invalidez en Acuerdos cuyas escalas de remuneración salarial se elaboraron de manera similar al del artículo cuarto del Acuerdo enjuiciado, al considerar que la tabla que fijaba la escala salarial tenía vacíos en varios grados y niveles, circunstancia que limitaba al Alcalde Municipal su función de establecer los salarios de los funcionarios, porque la escala base no cuenta con los atributos técnicos previstos legalmente que permitan desarrollar tal facultad.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 4 de febrero de 2019 (Fl. 47), siendo admitida por auto del 30 de agosto del

mismo año (Fl. 49), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el Decreto Ley 1333 de 1986. Seguidamente, mediante escrito radicado el 10 de septiembre de 2019, rindió concepto el Agente del Ministerio Público (fls. 51-56), luego de cumplirse el término de fijación en lista (Fl. 61), mediante providencia del 9 de octubre de 2019 (Fl. 62) se decretó tener como pruebas documentales las presentadas con la demanda y como no contestada la demanda por el Municipio de Pajarito.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. El Municipio de PAJARITO guardó silencio.

I.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (fls. 51-56). En primer lugar, precisó que, aunque el procedimiento establecido para este medio de control no contempla taxativamente la intervención de ese Ministerio Público, no lo es menos que por mandato constitucional y legal goza de competencia para intervenir en los procesos judiciales que se adelanten en esta jurisdicción en favor de la defensa de los derechos humanos, del ordenamiento jurídico y del patrimonio público.

A reglón seguido sintetizó los hechos, las pretensiones de la demanda, el contenido del Acuerdo acusado y de las normas señaladas como infringidas y contrajo el problema jurídico a determinar si a través del Acuerdo No. 006 de 2019, el Concejo Municipal de Pajarito transgredió los artículos 121 y 313.6 de la Constitución Política, así como los artículos 3 y 15 del Decreto 785 de 2005, en lo concerniente a sus competencias en materia de escala de remuneración salarial.

Posteriormente, desarrolló el marco jurídico que define el problema jurídico planteado y que refirió a la competencia concurrente entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional en materia salarial, complementada, a su vez, con las funciones atribuidas a nivel territorial a las entidades públicas y a los jefes de los entes territoriales; ello sustentado en jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

A partir de lo anterior, estimó que en el caso concreto el Concejo Municipal de Pajarito mediante el acuerdo demandado no fija una escala salarial de los cargos de sus dependencias en donde se consigne la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo de cada nivel jerárquico de conformidad con la sucesión sistemática y ordenada de valores para cada uno de los empleos, tal

como lo prevén las disposiciones normativas que establecen sus competencias en la materia.

Indicó que lo que hizo esa corporación edilicia fue establecer solo para algunos niveles jerárquicos en algunos grados las asignaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2019, dejando a los siguientes sin asignación salarial alguna como:

- Nivel directivo en los grados 1 al 8
- Nivel profesional en los grados 1 al 5
- Nivel asesor en todos los grados
- Nivel técnico en los grados 1 a 5 y 7 a 9
- Nivel asistencial en los grados 2, 3, 5 a 9

Recalcó que la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que la fijación de las escalas salariales no atiende a la existencia o no de empleos de carrera, sino a las categorías de empleos públicos de cada municipio conforme al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005.

Por todo lo anterior, concluyó que el Acuerdo No. 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Pajarito vulneró normas constitucionales y legales relativas a la fijación de escalas salariales y debe declararse su invalidez en los términos deprecados en el líbello introductorio.

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.

La entidad accionante demandó la validez del artículo cuarto del Acuerdo No. 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PAJARITO, que, en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

"(...)

ARTÍCULO CUARTO. Fíjese las siguientes escalas de asignación básica mensual máxima para los empleos públicos de las dependencias a que se refiere el artículo primero del presente acuerdo, según grado y nivel jerárquico de las diferentes denominaciones de empleos así:

GRADO	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL
1					872.088
2					
3					
4					1.283.337
5					
6			1.967.267	1.426.828	
7					
8			2.166.913		
9	2.996.328				

PARÁGRAFO: Ningún empleado público de la entidad territorial podrá devengar una remuneración total superior a la que corresponde por todo concepto al Alcalde respectivo.

(...)"

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez del artículo cuarto del Acuerdo No. 006 del 29 de junio de 2019, "POR EL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN PARA EL ALCALDE, EL PERSONERO Y PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, EL CONCEJO, LA PERSONERÍA Y UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PAJARITO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA 2019", al considerar que la escala salarial allí consagrada desconoce las exigencias legales para su estructuración, dado que no otorga a todos los grados existentes, valores para determinar la asignación básica mensual en el año 2019.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si el artículo cuarto del Acuerdo N° 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PAJARITO, se expidió de conformidad con los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia, en cuanto a las exigencias se refiere para establecer escala de remuneración salarial.

Para tal efecto, la Sala examinará, el marco competencial en materia de fijación de salarios para los empleados públicos, a fin de precisar el campo de acción en la materia a nivel municipal entre los concejos y los alcaldes, previa determinación de los hechos probados.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* El Alcalde Municipal de Pajarito presentó al Concejo Municipal de esa localidad en documento sin fecha, la exposición de motivos del proyecto de acuerdo que establece la escala de remuneración para los empleados públicos de la Administración Municipal de Pajarito (fl. 29-30).

* En Acta sin fecha se dejó constancia que en sesión se llevó a cabo la sustentación del proyecto de Acuerdo No. 013 de 2019, *"POR EL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN PARA EL ALCALDE, EL PERSONERO Y PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, EL CONCEJO, LA PERSONERÍA Y UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PAJARITO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA 2019"*, ante el pleno del Concejo Municipal de Pajarito y se dispuso su envío a la Comisión de Presupuesto para su estudio (fls. 12).

* En Acta No. 07 del 22 de Junio de 2020 se dejó constancia que en sesión de esa fecha se llevó a cabo lectura, estudio y debate en comisión del proyecto de Acuerdo No. 013 de 2019, *"POR EL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN PARA EL ALCALDE, EL PERSONERO Y PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, EL CONCEJO, LA PERSONERÍA Y UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PAJARITO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA 2019"*, el cual fue aprobado por sus tres miembros y se envía para que surta segundo debate en plenaria con sus modificaciones (fls. 27-28).

* En Acta No. 056 del 26 de junio de 2019, se dejó constancia del debate de citado proyecto de Acuerdo No. 013 de 2019, ante el pleno del Concejo Municipal de Pajarito, en el que se indicó que:

"(...) este proyecto corresponde al ajuste de la escala salarial de los empleados del Municipio de Pajarito Boyacá, la comisión hizo el estudio del proyecto, revisó la exposición de motivos, revisó el título, el considerando, el articulado, verificamos los decretos, que concordaran con los que nos presentaron en el proyecto, encontramos algunas falencias como un error de digitación en la escala de viáticos que ya fue corregida, también en la escala salarial se encontró un error de cálculo y también se corrigió como consta en acta de comisión, también se solicitó a tesorería que nos facilitara un listado del salario de los empleados del Municipio y se verificó el salario actual con el incremento que ordenan los decretos y efectivamente concuerda lo que nos presentan con lo que la ley establece que se le suba a los salarios,

por esta razón la comisión (ilegible) la presidenta y dice que queda cerrado el informe de comisión y abre segundo debate en plenaria, seguidamente la plenaria revisa el documento, se da lectura al acta de comisión para que la plenaria conozca las modificaciones que se hicieron al documento verificando que sí están acordes a la norma y que ley establece este incremento de salario de los empleados públicos (..) Sin ninguna otra inquietud o sugerencia”.

El proyecto fue aprobado por unanimidad ante la presencia de los 7 concejales y se dispuso su envío a la Comisión de Presupuesto para su estudio (fls. 12-15).

* En Acta No. 057 del 29 de junio de 2019, se dejó constancia que en sesión de la fecha se aprobó por unanimidad en plenaria del Concejo Municipal de Pajarito el proyecto de Acuerdo No. 013, declarándosele acuerdo municipal (Fl. 16-26).

* Mediante Acuerdo Municipal N° 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PAJARITO, "(...) *SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN PARA EL ALCALDE, EL PERSONERO Y PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, EL CONCEJO, LA PERSONERÍA Y UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PAJARITO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA 2019*" (fls. 5-10).

* Conforme con certificado de la Secretaría del Concejo Municipal de PAJARITO, el Acuerdo No. 006 del 29 de junio de 2019, fue debatido y aprobado, así: PRIMER DEBATE: el 22 de junio de 2019; SEGUNDO DEBATE: el 26 y 29 de junio de 2019, en sesiones extraordinarias hechas por los Concejales del Municipio como consta en el acta No. 007 del Libro de Comisión de Presupuesto y acta No. 056 y 057 del Libro de Actas de Plenaria del Concejo Municipal (Fl. 11).

* El citado Acuerdo se recibió en la Alcaldía Municipal de PAJARITO el 4 de julio de 2019 y fue sancionado por el Alcalde el día 5 siguiente (fl. 31).

* Según constancia de la Secretaria de la Alcaldía Municipal de PAJARITO el Acuerdo No. 006 del 29 de junio de 2019 se fijó en la cartelera municipal por tres (3) días y se desfijó el 10 de julio siendo las 6:00 p.m. (fl. 32).

* La Personería Municipal de PAJARITO certifica que el día 8 de julio de 2019, el Acuerdo Municipal No. 006 de 2019, se fijó en cartelera municipal a partir de las 8:00 a.m. y permaneció publicado en cartelera hasta las 6:00 p.m. del día 10 de julio siguiente (Fl. 33).

* Que el aludido Acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa del Departamento, el 30 de julio de 2019.

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 artículo cuarto del Acuerdo Municipal N° 006 del 29 de junio de 2019, infringe las previsiones señaladas por la parte actora.

4.1. Marco jurídico de los cargos formulados.

Como ya se dijo, la Gobernación de Boyacá alegó que el Concejo Municipal de Pajarito, desconoció mandatos constitucionales y legales en torno a la elaboración de escalas salariales, en tanto que la señalada en el artículo cuarto del acto acusado no es progresiva, escalonada y carece de sucesión numérica de grados, al omitir otorgarle a estos un valor para determinar la asignación básica mensual en el año 2019.

4.1.1 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 párrafo 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

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".

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

La Gobernación de Boyacá plantea un cargo de ilegalidad contra el artículo cuarto del Acuerdo N° 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PAJARITO consistente en el desconocimiento de las exigencias legales para la estructuración de escalas salariales, en la medida que la escala allí prevista no es progresiva, escalonada y carece de sucesión numérica de grados, al

no otorgarles a todos ellos un valor que determine la asignación básica mensual en el año 2019.

Al revisar el contenido de la disposición acusada, la Sala considera que el cargo de ilegalidad tiene vocación de prosperidad, por cuanto aquella desconoció la normatividad dispuesta para la estructuración de escalas salariales.

Efectivamente, como la indicara la entidad accionante, la escala salarial prevista en el artículo cuarto del Acuerdo N° 006 del 29 de junio de 2019, solo estableció remuneración máxima a algunos grados y niveles a saber: al Nivel Directivo del Grado Salarial 9, omitiendo lo relativo a los grados 1 a 8; en el Nivel Asesor, no determinó remuneración alguna, en el Nivel Profesional señaló la de los Grados 6 y 8, y excluyó los Grados 1 a 5, 7 y 9; en el Nivel Técnico determinó la del grado 6 prescindiendo de los Grados Salarial 1 a 5, 7 a 9, y en el Nivel Asistencial indicó la de los Grados Salarial 1 y 4, descartando los Grados 2, 3, 5 a 9.

En este orden de ideas, es dable señalar que el Concejo Municipal de PAJARITO dejó de lado que, legal y jurisprudencialmente hablando, para que se predique la existencia de una escala salarial es necesario que se constituya como un ordenamiento numérico que contenga 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 de manera progresiva y sucesiva.

Para una mejor ilustración, el artículo 15 del Decreto 785 de 2005⁷ señala la nomenclatura de los empleos y ello puede guiar la acción del Concejo a la hora de señalar 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.

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."

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 fijen 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.

Bajo este entendido, resulta inaceptable que grados de niveles queden sin la determinación de la remuneración respectiva -como se vislumbra en el Acuerdo examinado-; remuneración que eso sí, debe comprender los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, que para el año 2019 se reflejó en el Decreto 1028.

Cabe resaltar que esta forma de ordenación de la escala de remuneración salarial cobra relevancia, si se tiene en cuenta que podrá ser utilizada para garantizar movimientos de personal; independientemente que la estructura de la Administración Municipal cuente con un número determinado de cargos como lo verificó la corporación edilicia en el primer debate que dio origen al Acuerdo examinado y se consignó en el Acta No. 056 del 26 de junio de 2019 (fls. 12-15), pues lo cierto es que la debida estructuración de una tabla de escala salarial con valores sistemáticos y progresivos redundará eventualmente en la fijación de emolumentos en razón a la creación de cargos pertenecientes a diversos niveles conforme a las necesidades del servicio ante la dinámica que acompaña los cambios en la estructura de la Administración Pública, por necesidades del servicio.

De tal suerte que el acto acusado no se ajusta al debido ejercicio de 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, desconoce la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para los niveles o

categorías de empleos, razón de ser de una escala.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala, acogiendo igualmente el concepto del Ministerio Público, declarará la **INVALIDEZ** del artículo cuarto del Acuerdo N° 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PAJARITO, al encontrarse configurada la violación del marco normativo de regula la elaboración de escalas de remuneración salarial acorde con las competencias asignadas por la Constitución y la Ley en esa materia a los Concejos 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 cuarto del Acuerdo N° 006 del 29 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PAJARITO, *"POR EL CUAL SE FIJA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN PARA EL ALCALDE, EL PERSONERO Y PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, EL CONCEJO, LA PERSONERÍA Y UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PAJARITO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA 2019"*

SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración de invalidez del Acuerdo No. 006 del 29 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 PAJARITO 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 PAJARITO - Boyacá.

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

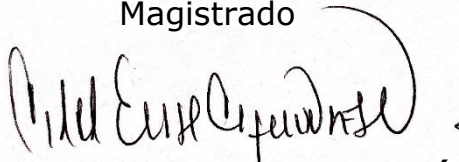
Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

Mc

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA CONSTANCIA DE NOTIFICACION POR ESTADO ELECTRONICO</p> <p>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.</p> <p>Secretaría</p>
--