

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 PACHAVITA
RADICACIÓN: 150012333000-2019-00528-00

=====

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 de los artículos primero y sexto del Acuerdo N° 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL INCREMENTO SALARIAL APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS LABORALMENTE A LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE PACHAVITA*".

1.2. Hechos. Dentro de su escrito, el demandante expuso como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

-Que el Concejo Municipal de PACHAVITA expidió el Acuerdo No. 016 del 30 de agosto de 2019, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL INCREMENTO SALARIAL APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS LABORALMENTE A LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE PACHAVITA*".

-Que el aludido Acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa del Departamento, el 16 de septiembre 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 112 de la Ley 136 de 1994, artículo 73 de la Ley 617 de 2000, artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y artículo 8 del Decreto 1028 de 2019.

Arguyó que, aunque la escala salarial consagrada en el artículo segundo (sic) del Acuerdo examinado es progresiva, sistemática y sucesiva, no puede pasarse por alto que en los grados 2, 3 y 5 del nivel directivo se establecen asignaciones correspondientes a \$4.418.936, \$4.816.640 y \$5.250.137, respectivamente, las cuales comportan una asignación salarial superior a la estipulada para el Alcalde Municipal cuyo monto máximo legal es de \$4.054.071; artículo que riñe, por tanto, con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 617 de 2000, el Decreto 1028 de 2019 y el artículo tercero del acto enjuiciado.

De igual modo, que el párrafo del artículo segundo estatuye que "*el salario que devengarán los operadores de retro-excavadora será de \$1.488.016 y operador de vibro compactadora será el mismo del año anterior*", regulación que representa una transgresión a los derechos laborales de los citados servidores, y pone en evidencia una intromisión por parte de la corporación edilicia en las funciones propias del Alcalde Municipal, autoridad llamada exclusivamente a determinar los salarios de los servidores públicos de la planta central del nivel municipal.

Y que, en el artículo sexto del Acuerdo enjuiciado, se estipula la asignación que debe tener la Secretaría de la Personería Municipal, disposición que quebranta lo normado en el artículo 181 de la Ley 136 de 1994, en la medida que dicha facultad es propia del

Personero Municipal, bajo el entendido que la dependencia que preside goza de autonomía presupuestal y administrativa.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 8 de octubre de 2019 (Fl. 3 vto), siendo admitida por auto del día 9 siguiente (Fl. 46), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el Decreto Ley 1333 de 1986. Seguidamente, mediante escrito radicado el 21 de octubre de 2019, rindió concepto el Agente del Ministerio Público (fls. 48-54); luego de cumplirse el término de fijación en lista (Fl. 58), mediante providencia del 3 de diciembre de 2019 (Fl. 65) se decretó tener como pruebas documentales las presentadas con el líbello introductorio, tener en cuenta el concepto presentado por el Procurador Delegado y asumir como no contestada la demanda por el Municipio de PACHAVITA.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Municipio de PACHAVITA guardó silencio.

I.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (fls. 48-54).

Luego de precisar el sustento constitucional y legal de su intervención, los antecedentes procesales, el problema jurídico, el marco legal y jurisprudencial relativo 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 sus jefes respectivos, concluyó que el Acuerdo acusado estaba llamado a invalidarse.

Lo anterior, porque en atención a la Constitución, la ley y los precedentes de este Tribunal¹ en materia de elaboración de escalas de remuneración salarial, al Concejo Municipal de Pachavita no le correspondía determinar el salario de los servidores que se desempeñaban como operadores de retroexcavadora, pues tal atribución recaía en el Alcalde.

¹ Refirió sentencia del 25 de noviembre de 2015, M.P. Fabio Iván Afanador González, dentro del radicado 2015-00340-00, en la que se relacionó sentencia del 26 de junio de 2018 con ponencia del Magistrado Ascención Fernández Osorio dentro del radicado 2018-00193-00. También fallo del 13 de junio de 2018, con ponencia del Magistrado Oscar Alfonso Granados dentro del radicado 2018-00224-00.

Así mismo, que no hay duda que legalmente existe un límite en cuanto a la asignación salarial de los empleados públicos territoriales en relación con la de los Alcaldes, y que el Concejo Municipal de Pachavita vulneró dicha normativa en los precisos términos planteados por la parte actora.

Finalmente, que esa corporación edilicia extralimitó sus funciones al asignarle salario a la Secretaría de la Personería Municipal, dado que ello es competencia exclusiva del Personero conforme lo dispone la Ley 136 de 1994.

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 de los artículos primero y sexto del Acuerdo No. 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA. Se transcribe igualmente el artículo segundo que se relaciona con escala salarial, asunto objeto de debate. Tales disposiciones en lo pertinente, expresamente ACORDARON:

“ARTÍCULO PRIMERO. Campo de aplicación. El presente Acuerdo fija la escala de remuneración para los empleados públicos que conforman el sector central de la administración Municipal, así como los de la Personería Municipal, incrementando en un 4.5% para el año 2019.

ARTÍCULO SEGUNDO. Escala de remuneración. A partir del 1 de enero de 2019 las asignaciones básicas mensuales de la escala de remuneración salarial del empleado público del sector central de la Administración y de la Personería Municipal de Pachavita serán las siguientes:

PLANTA GLOBAL: ESCALA SALARIAL 2019

GRADO	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL
1	4.054.071	2.867.249	1.528.449	1.495.660	927.289
2	4.418.936	3.125.301	1.788.286	1.721.094	1.009.563

3	4.816.640	3.406.579	2.145.943	2.091.754	1.347.397
5	5.250.137	3.713.171	2.736.919	2.335.414	1.482.137

Las asignaciones básicas mensuales de las escalas señaladas en el presente Acuerdo corresponden a empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

PARÁGRAFO: El salario que devengarán los operadores de retro - excavadora será de \$1.488.016 y operador de vibrocompactadora será el mismo del año anterior, los anteriores salarios serán aplicables a partir del primero (01) de enero de 2019.

(...)

ARTÍCULO SEXTO. Asignación de la Secretaría de la Personería. El salario mensual de la Secretaría de la Personería Municipal, será el mismo que del cargo del Nivel Asistencial, grado 1".

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaratoria de invalidez de los artículos primero y sexto del Acuerdo No. 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL INCREMENTO SALARIAL APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS LABORALMENTE A LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE PACHAVITA*", por dos razones específicas: i) estableció en varios grados del nivel directivo de la escala salarial remuneraciones superiores a la asignación devengada por el Alcalde Municipal lo cual transgrede lo regulado en la Ley 617 de 2002 y el Decreto 1028 de 2019, y ii) fijó los salarios de operarios y de la Secretaria de la Personería Municipal, proceder que invade las competencias del Alcalde y el Personero, respectivamente, en materia de fijación de emolumentos para aquellos servidores.

Al respecto, no pasa por alto la Sala que, pese a que la entidad accionada solicita expresamente la invalidez del artículo primero relativo al campo de aplicación del Acuerdo No. 016 del 30 de agosto de 2019, no lo es menos que la escala salarial, cuyos ataques de ilegalidad se plasman en el concepto de violación, encuentra su regulación en el artículo segundo de dicho acto administrativo, por consiguiente, en aras de efectuar un debido control de legalidad, la Sala lo hará extensible a esta última disposición, en consideración además a que constituye, junto al artículo primero, una proposición jurídica completa, pues regulan conjuntamente el alcance y contenido de la escala de remuneración salarial para los servidores del Municipio de Pachavita.

Hecha la anterior precisión, le corresponde a la Sala determinar si los artículos primero, segundo y sexto del Acuerdo No. 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA, se emitió de conformidad con los preceptos constitucionales y legales que rigen lo pertinente a los límites máximos salariales y a la elaboración de escala de remuneración salarial.

Para tal efecto, la Sala examinará, el marco competencial en materia de límites máximos salariales, la elaboración de escalas salariales y la fijación de salarios para los empleados públicos, con el propósito de precisar el campo de acción en la materia a nivel municipal entre los concejos y los alcaldes y personeros, previa determinación de los hechos probados.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* El 30 de julio de 2019, el Alcalde Municipal de Pachavita presentó a la Presidenta del Concejo Municipal, la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo N° 013 de 2019, *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL INCREMENTO SALARIAL APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS LABORALMENTE A LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE PACHAVITA"* a efectos de aplicar el Decreto 1028 del 6 de junio del 2019 (Fl. 10).

* En Acta N° 001 del 8 de agosto del 2019, se consignó que el Concejo Municipal de Pachavita realizó el primer debate en Comisión Conjunta Tercera de Presupuesto y Hacienda Pública con segunda de Gobierno del aludido proyecto de Acuerdo N° 013 del 30 de julio del 2019. Este proyecto fue aprobado con 4 votos en dicha comisión (Fl. 13-14, 60-61).

* En Acta N° 053 del 30 de agosto de 2019, se consignó que en sesión plenaria ordinaria del Concejo Municipal de Pachavita se realizó el segundo debate del proyecto de Acuerdo No. 13 del 30 de julio del 2019 *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL INCREMENTO SALARIAL APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS LABORALMENTE A LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE PACHAVITA"*, proyecto que fue aprobado con 6 votos a favor (Fls. 15-17, 62-64).

* Según certificado de la Secretaria del Concejo Municipal de Pachavita el Acuerdo N° 016 del 30 agosto del 2019 *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL INCREMENTO SALARIAL APLICABLE A LOS SERVIDORES*

PÚBLICOS VINCULADOS LABORALMENTE LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE PACHAVITA fue debatido y aprobado en dos debates reglamentarios así: i) Primer debate: el día 8 de agosto de 2019 en Comisión Conjunta Tercera de Presupuesto y Hacienda Pública con segunda de gobierno; y ii) Segundo debate: en plenaria del día 30 de agosto del 2019 (Fl. 18).

* Conforme con certificado del Alcalde Municipal de Pachavita, el mencionado Acuerdo No. 016 fue sancionado el 4 de septiembre del 2019 (Fl. 19).

* De acuerdo con constancias secretariales del auxiliar de Alcaldía Municipal de Pachavita, el Acuerdo No. 016 del 30 de agosto del 2019, se fijó en lugar público y visible de la cartelera municipal el día 5 de septiembre del 2019 por el término de tres días hábiles; se desfijó el 9 de septiembre siguiente, aclarando que los días 7 y 8 no fueron hábiles al no haber sido laborables (Fl. 19 vto).

* Conforme con constancia de la Personera Municipal de Pachavita, el Acuerdo N° 016 del 30 de agosto del 2019, *"fue publicado en la cartelera municipal"* (sic) (Fl. 20, 29).

* Acorde con el Decreto No. 032 del 2 de septiembre de 2019, expedido por el Alcalde Municipal de Pachavita, se adoptó la categoría sexta (6) para ese municipio en la vigencia fiscal del 1 de enero de 2020, con base en las certificaciones emitidas por la Contraloría General de la República y el DANE, en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, y que para todos los efectos fiscales debe tenerse en cuenta lo establecido en esa ley para los municipios clasificados en la categoría clasificada (Fl. 22-23).

* En certificación de la Contraloría General de la República se indica que el Municipio de Pachavita durante la vigencia fiscal de 2018 recaudó ingresos corrientes de libre destinación –ICLD- por la suma de \$1.395.712 y que los gastos de funcionamiento representaron el 43.25% de los ICLD (Fl. 24).

* Que el aludido Acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa del Departamento, el 16 de septiembre de 2019 (Fl. 7).

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

Las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperar parcialmente, puesto que, tal como a continuación se justifica, y

dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el artículo sexto y el parágrafo del artículo segundo del Acuerdo N° 016 del 30 de agosto de 2019, infringen 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 PACHAVITA, desconoció mandatos constitucionales y legales al establecer en varios grados del nivel directivo de la escala salarial remuneraciones superiores a la asignación devengada por el Alcalde Municipal, y fijó los salarios de operarios y de la Secretaria de la Personería Municipal lo cual invade las competencias del Alcalde y el Personero, respectivamente, en materia de fijación de emolumentos para aquellos servidores.

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 parágrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992² 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 1994³, señalaron 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.

² 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.

³ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

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 como, 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”.

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"⁴.

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*"⁵. 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**".⁶

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 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

⁴ YOUNES Moreno Diego. Derecho Administrativo Laboral. Editorial TEMIS S.A. Novena edición, 2001. Pág. 98.

⁵ Sentencia C-416 de 1992. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶ Sentencia T-105 de 2002. MP. Dr. Jaime Araujo Rentería.

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 territoriales⁷, 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 asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2019 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LÍMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	\$ 13.744.303
ASESOR	\$ 10.968.254

⁷ 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”.

PROFESIONAL	\$ 7.674.783
TECNICO	\$ 2.845.090
ASISTENCIAL	\$ 2.816.860

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.

4.1.4.- De las competencias en relación con la remuneración de los empleados de las personerías⁸.

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*

⁸ 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.

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"⁹.

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 éste 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 ende, 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:

⁹ Apartes tachados declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-223 de 1995.

“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 Personero¹⁰ y las 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, (...)

¹⁰ 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 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. (...)"

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 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 diáfananamente 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 del Personero 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 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 remuneración¹¹ y el segundo de establecer los emolumentos con los que son remunerados (art. 181 *ibidem*).

4.2. Análisis del caso concreto.

Para la Gobernación de Boyacá, los artículos primero, segundo y sexto del Acuerdo N° 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA, ameritan declarárseles sin validez, por cuanto, en contravía con mandatos constitucionales y legales, establecieron en varios grados del nivel directivo de la escala salarial allí prevista remuneraciones superiores a la asignación devengada por el Alcalde Municipal, y porque estableció los salarios de operarios y de la Secretaria de la Personería Municipal, invadiendo las competencias del Alcalde y el Personero, respectivamente, en torno a la fijación de emolumentos para aquellos servidores.

Así pues, en orden al marco jurídico expuesto, concluye la Sala en primer lugar, que, en principio, como lo planteara la entidad accionante, los artículos primero y segundo del mentado Acuerdo transgredieron lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 8 del Decreto 1028 de 2019, en el sentido que ningún empleado público de las entidades territoriales puede devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al alcalde.

En efecto, la Ley 617 de 2000¹², en su artículo 73, impone un límite claro a la asignación de los servidores públicos del nivel territorial

¹¹ 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. 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".

¹² Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan

como es que *"Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde"*. Norma cuya finalidad estuvo dirigida a lograr la recuperación fiscal y la racionalización del gasto de las entidades territoriales, por la vía de la fijación de límites a sus gastos de funcionamiento, en consideración a la categoría a la cual pertenezcan¹³, mandato aquel que, por tanto, busca tal cometido. Y a su turno, el artículo 8 del Decreto 1028 de 2019¹⁴, indicó que *"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"*.

De modo que, si acorde con el artículo tercero del Acuerdo No. 016 del 30 de agosto de 2019, la asignación del Alcalde Municipal de Pachavita ascendía a \$4.054.071, en consonancia con el artículo 3 del Decreto 1028 de 2019, que previó dicho límite máximo para los Alcaldes de los municipios de sexta categoría como lo es el Municipio de Pachavita, resulta palmariamente ilegal que el Concejo de esa localidad estableciera salarios en el nivel directivo que a todas luces sobrepasa dicho monto, como los grados 2, 3 y 5, que ascendían a \$4.418.936, \$4.816.640 y \$5.250.137, respectivamente. Sobre los límites máximos salariales, en sentencia C-315 de 1995, se resaltó que el ejecutivo nacional está llamado a establecerlos y a los que estarían sujetos los empleados públicos de entidades territoriales, las cuales gozan de autonomía, al momento de determinarse su escala salarial. En la referida sentencia se indicó:

"(...) 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. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de

otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹³ En: https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/777/1/JIA-spa-2017-Analisis_del_dise%C3%B1o_interpretacion_e_implementacion_de_la_ley_617_de_2000_aporte_acad%C3%A9mico.pdf

¹⁴ 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.

sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley" (C.P. art. 287)

Así las cosas, concluye la Sala que el incremento salarial de los empleados públicos del orden territorial debe estar sujeto al límite máximo que establezca el Gobierno Nacional mediante el decreto que expide anualmente a efectos de dar cumplimiento al artículo 12 de la Ley 4 de 1992.

Bien es cierto que los montos previsto en el nivel directivo del artículo segundo del Acto examinado no superan el consagrado para ese nivel de las entidades territoriales en \$13.744.303, según el artículo 7 del citado Decreto 1028, tampoco es posible desconocer que la categoría del municipio subordina la remuneración de su representante legal e impone a su vez una talanquera legal a la cual debe ceñirse el Concejo Municipal al momento de determinar escalas de remuneración en ejercicio de su atribución constitucional preceptuada en el numeral 6 del artículo 313 del Texto Superior.

En este orden de ideas, sería del caso predicar la prosperidad plena del cargo de ilegalidad bajo examen, sin embargo, no pasa por alto la Sala que la escala salarial cumple con las exigencias de constituirse en una sucesión numérica y progresiva en sus diversos niveles y grados como lo pregona la ley y la jurisprudencia en la materia, tal como se expuso líneas atrás, razón por la cual se condicionará la legalidad de los artículos primero y segundo que la regulan, bajo el entendido que ningún servidor del municipio de Pachavita puede recibir una asignación superior a la del alcalde municipal, es decir, a \$4.054.071.

En cuanto al argumento de ilegalidad propuesto por la Gobernación de Boyacá en lo atinente a la previsión del parágrafo del artículo segundo del Acuerdo N° 016, en cuanto dispuso que, *"El salario que devengarán los operadores de retro - excavadora será de \$1.488.016 y operador de vibrocompactadora será el mismo del año anterior, los anteriores salarios serán aplicables a partir del primero (01) de enero de 2019"*, y del artículo sexto que determinó que, *"El salario mensual de la Secretaría de la Personería Municipal, será el mismo que del cargo del Nivel Asistencial, grado 1"*, dirá la Colegiatura que tiene vocación de prosperidad, en tanto que al estipular directamente los salarios de dichos servidores invadió las competencias del Alcalde y el Personero, respectivamente. en lo relacionado con la fijación de los emolumentos para los empleos de sus dependencias.

Efectivamente, subraya esta Colegiatura que conforme con la normativa y jurisprudencia examinada, los Concejos Municipales, al ejercer la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 313 Constitucional, encaminada a determinar las escalas de remuneración salarial para los empleos del nivel municipal, deben elaborarlas 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 siguiendo los Decretos Nacionales que imponen los límites para ello.

Así mismo, que conforme con pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado, fechada el 9 de febrero de 2017, cuyo análisis resulta aplicable al nivel municipal, la facultad constitucional otorgada a los Concejos Municipales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo es de índole eminentemente técnica, y no comprende la facultad de crear el salario o factores salariales.

A partir de lo expuesto, a la corporación edilicia le está vedado determinar el salario de empleo alguno de la planta central de la Administración como en este caso lo hizo el Concejo Municipal de Pachavita frente a los operadores de retro-excavadora y vibrocompactadora, pues ello es prerrogativa exclusiva del Alcalde Municipal en los términos del numeral 7 del artículo 315 *ibidem* en cuanto le corresponde, en torno a los empleos de sus dependencias, "*fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes (...)*".

Tampoco tendrá esa atribución en relación con los servidores de la Personería Municipal, ya que al tenor de lo estipulado en el artículo 181 de la Ley 136 de 1994, los Personeros gozan de la facultad de fijarle los emolumentos a los empleos de su dependencia, con arreglo a los acuerdos correspondientes. Derívese de esto último, que ese servidor entonces debe subordinarse en materia de fijación de salarios a los límites máximos salariales impuestos por el Concejo Municipal a través de Acuerdo que fija las escalas de remuneración salarial en obediencia a los Decretos Nacionales en la materia, ello sin detrimento de la autonomía presupuestal y administrativa que arroja la dependencia que preside a fin de garantizar su función fiscalizadora.

Bajo ese marco de competencias, resulta inaceptable la intromisión de cualquier otra autoridad, como el Concejo Municipal, en la fijación de los salarios de sus empleos, por cuanto, como quedó previsto

líneas atrás, 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, claro está, en todo caso, con arreglo al respectivo Acuerdo de escala salarial.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala declarará la validez de los artículos primero y segundo (salvo su párrafo) del Acuerdo N° 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA, bajo el condicionamiento que ningún servidor del municipio de Pachavita puede recibir una asignación superior a la del alcalde municipal, es decir, a \$4.054.071, y acogiendo parcialmente las súplicas de la Gobernación y el concepto del Ministerio Público, declarará la **INVALIDEZ** del artículo sexto y el párrafo del artículo segundo de dicho Acuerdo enjuiciado, al encontrarse configurada la violación del marco normativo que regula las competencias asignadas por la Constitución y la Ley a los Concejos Municipales en materia de elaboración de escalas salariales. 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 VALIDEZ de los artículos primero y segundo, salvo su párrafo, del Acuerdo N° 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL INCREMENTO SALARIAL APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS LABORALMENTE A LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE PACHAVITA*", bajo el condicionamiento que ningún servidor del municipio de Pachavita puede recibir una asignación superior a la del alcalde municipal, es decir, a \$4.054.071.

SEGUNDO.- DECLARAR LA INVALIDEZ del artículo sexto y el párrafo del artículo segundo del Acuerdo N° 016 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PACHAVITA.

TERCERO.- Como consecuencia de las declaraciones previstas en los anteriores ordinales, quedan sin efectos en lo pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente el referido Acuerdo N° 016 del 30 de agosto de 2019, por un lado, en sus artículos primero y segundo si no atienden el condicionamiento previsto para su validez según lo precisado en esta providencia, y de otro, en cuanto desarrollen lo señalado en el artículo sexto y el párrafo del artículo segundo, declarados no conformes al ordenamiento jurídico.

CUARTO.- EXHORTAR al Concejo municipal de PACHAVITA para que en lo sucesivo adopte las escalas salariales en la forma expuesta en esta providencia.

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

SEXTO. -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