



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 3**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

<b>REFERENCIA :</b>	VALIDEZ DE ACUERDO
<b>RADICACIÓN:</b>	150012333000202002095-00
<b>ACCIONANTE:</b>	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
<b>ACCIONADO:</b>	MUNICIPIO DE TUNJA- Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020
<b>ASUNTO:</b>	ACUERDO EN EL QUE SE ESTABLECE PARA EL CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, LA ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE PARA EL CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, LA ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

## I. ANTECEDENTES

### SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ

#### Petición de invalidez

1. El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, a través de apoderado judicial, solicitó que se declare la invalidez del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 305-10 de la Constitución Política, al considerarlo violatorio de los artículos 6, 121, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución Política, 21 de la Ley 136 de 1994, artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 (ff. 4-6 expediente digital).

#### Fundamentos de derecho- CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

2. El apoderado refiere que el Concejo Municipal de Tunja al expedir el Acuerdo Municipal número 015 del 28 de julio de 2020, no tuvo en cuenta las normas que regulan la materia al momento de establecer la Escala de Remuneración Salarial prevista en el Artículo primero (1º) del acuerdo enjuiciado, pues en la matriz de escala se incluyeron la columnas de código y sueldo, lo cual contradice las

regulaciones relativas al establecimiento de tablas salariales establecidos en la ley, la doctrina y la jurisprudencia.

**3.** El Departamento de Boyacá señaló que la atribución constitucional dada a los Concejos Municipales consiste en determinar las Escalas de Remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, mientras que la facultad de los alcaldes, es la de fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. De igual manera, precisó que el propio ordenamiento jurídico con base a la Ley 4ª de 1992 es el gobierno nacional quien tiene la competencia para fijar los límites máximos salariales de los empleados públicos territoriales por niveles jerárquicos, y una vez determinados sean los Concejos Municipales quienes determinen las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos de la administración municipal, ello debido a que ningún empleo del orden territorial, pueda recibir una asignación básica mensual superior a dichos límites máximos, en la forma prevista en el artículo 7º del Decreto 314 del 27 de febrero de 2020, por medio del cual se fijan los límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional, pues allí se fijan los límites máximos salariales de los empleados públicos por niveles.

**4.** Acotó que para el caso en concreto, al incluir el código del empleo en la escala salarial, como lo hace el acuerdo objetado, lo que está haciendo es asignar directamente la remuneración al Secretario General de entidad descentralizada, al Tesorero General y al Auxiliar de Servicios Generales, por cuanto fija los códigos, indica el nivel que antecede a la escala, identifica en forma precisa la denominación o nombre del empleo, en virtud de los artículos 15, 16, 18 y 20 del Decreto Ley 785 de 2005, por lo que para resolver el cargo, se debe tener en cuenta lo dicho por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro de la Validez de Acuerdo con radicado 150012333300020180007000 y para probar el cargo, de manera gráfica citó el artículo primero del acuerdo demandado.

**5.** Concordante con lo anterior, refirió que el Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Tunja- Boyacá, carece de validez al contrariar lo ordenado en la Constitución, la Ley, por lo cual debe presentarse esta objeción y en consecuencia la objeción de invalidez tiene vocación de prosperidad.

**6.** De otra parte indicó que revisado el acuerdo objetado, se establece que el mismo fue sancionado el día 28 de julio de 2020 y enviado para la revisión jurídica el día 04 de agosto de 2020, es decir siete (7) días siguientes a la sanción, cuando el término contemplado era desde el 29 de julio al 2 de agosto, por lo cual de manera comedida, solicitó se determine si efectivamente se presentó la remisión extraordinaria del Acuerdo Municipal de la referencia, para los fines pertinentes, de acuerdo al artículo 82 de la Ley 136 de 1994.

**7.** Finalmente señaló que a pesar de que la publicación de los Acuerdos Municipales no afectan su validez, es importante advertir que la certificación

que emite el Personero es muy importante, pues con esta se cumple y se certifica que el Acuerdo Municipal fue publicado y dado a conocer a los ciudadanos, tanto así que la propia jurisprudencia ha establecido que este es un presupuesto de eficacia u oponibilidad frente a terceros, más no afecta su validez, es decir el acto administrativo nace a la vida jurídica desde su expedición, pero su fuerza vinculante comienza a partir del momento en que se ha producido su notificación o publicación. Lo anterior, teniendo en cuenta que el caso en concreto se presenta porque la certificación de publicación del Acuerdo 015 del 28 de julio de 2020, la realizó la oficina Asesora de Comunicaciones y Protocolo de Alcaldía de Tunja, lo anterior para que el Municipio de Tunja en próximas ocasiones no sea quien realice esta función y/o competencia que le corresponde al señor Personero Municipal.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

8. Citó como normas transgredidas los artículos 6,121, 312,313, 314 y 315 de la Constitución Política, 21 de la Ley 136 de 1994, artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

### **TRÁMITE PROCESAL**

9. La demanda se presentó por correo electrónico el 18 de agosto del presente año (ver remisión de reparto f. 3 archivo 3 digital)<sup>1</sup>, fue admitida mediante auto del 05 de octubre de 2020<sup>2</sup> y fue sometida a las ritualidades propias del proceso, previstas en el numeral 5º del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y en el Decreto Ley 1333 de 1986. Así mismo, se observa que la entidad demandada se pronunció.

10. Mediante providencia del 14 de enero de 2021, se abrió la etapa probatoria, como quiera que se decretaron las pruebas aportadas con la demanda, las allegadas con la contestación por parte del Municipio de TUNJA, y se decretaron de oficio algunas, por tanto, vencido el término probatorio, corresponde dictar la sentencia que en derecho corresponda.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

#### **El Municipio de TUNJA (archivo 0010 – expediente digital):**

11. Dentro de la oportunidad legalmente prevista para el efecto, manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones realizadas por el gobernador del Departamento de Boyacá, como quiera que contrario a lo argumentado por tal entidad, el Acuerdo municipal No. 015, fechado el 28 de julio de 2020, se ajusta

---

<sup>1</sup><https://etbcsj>

[my.sharepoint.com/personal/sectradmboy\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fsectradmboy%5Fcendoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FPROCESOS%20TRIBUNAL%2FDespacho%201%2FOrdinarios%2FVALIDEZ%20DE%20ACUERDO%2F15001233300020200209500](https://my.sharepoint.com/personal/sectradmboy_cendoj_ramajudicial_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fsectradmboy%5Fcendoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FPROCESOS%20TRIBUNAL%2FDespacho%201%2FOrdinarios%2FVALIDEZ%20DE%20ACUERDO%2F15001233300020200209500)

<sup>2</sup> Documento con numero consecutivo 006 auto

a los postulados constitucionales y legales que rigen el asunto, por tanto, la causal de invalidez argüida no tiene vocación de prosperar.

**12.** Estimó ausencia del presupuesto procesal de capacidad para ser parte en el *sub lite* respecto del Concejo municipal de Tunja, ya que carece de personería jurídica para obrar por sí solo en el trámite y en consecuencia reproduce el pronunciamiento efectuado por el Presidente de tal órgano a través del cual defiende la validez del Acuerdo No. 015, así:

“(...)

*En cuanto a la invalidez por la inadecuada escala de remuneración salarial, es pertinente precisar que actualmente en materia de salarios de los servidores territoriales, la Constitución Política de 1991 y la Ley 4 de 1992 mantienen una distribución de competencias concurrente entre el Congreso (establece el marco general), el Gobierno (fija los límites de los salarios) y las entidades territoriales (determinan las escalas de remuneración y los emolumentos de sus empleados); así que, mientras en materia prestacional la competencia de regulación es exclusiva del Congreso y del Gobierno -conforme ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado-, respecto del régimen salarial, las entidades territoriales conservan algunos espacios de regulación que tienen fundamento en el régimen constitucional de autonomía previsto para ellas, tal como también lo reiteró recientemente la Sección Segunda del Consejo de Estado.*

*Así mismo en el orden territorial corresponde a la Asamblea departamental o al **Concejo municipal**, según sea el caso fijar conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías del empleo del municipio y teniendo en cuenta lo previsto en el Decreto 785 de 2005.*

(...)

*Es por eso que el incremento se encuentra enmarcado dentro de los límites salariales señalados por el Gobierno Nacional mediante **Decreto 309 de 2018 y lo consagrado en la Ley 617 de 2000** referente al presupuesto y categorización de los entes territoriales, sin que el ajuste afecte el funcionamiento de la entidad en sus demás rubros y no se estaría extralimitando ni contradiciendo la normatividad vigente para el caso que nos ocupa.(...)”*

**13.** Indicó que el Acuerdo No. 015 fue sancionado el 28 de julio de 2020 y enviado para revisión el 4 de agosto de 2020, es decir 7 días siguientes a la sanción, destacando para el efecto, lo siguiente:

“La Ley 4 de 1913 en su artículo 62, señala:

*“En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”*

*El Concepto 137331 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública, concluyó sobre el particular:*

*“... Por otra parte, los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entenderán hábiles, para lo cual se suprimen los feriados, entre los cuales se*

*encuentran los domingos, festivos y los sábados cuando la administración los considere inhábiles, en ese sentido, en el evento de que se trate de días calendario, tal circunstancia deberá ser expresa."*

*El artículo 82 de la ley 136 de 1994 señaló:*

*Revisión por parte del Gobernador. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos.*

*Acorde con lo regulado en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913, aún vigente, es claro que cuando una norma o acto habla de días, se entiende que son hábiles, a menos que aquellas determinen que son calendario.*

*Al tenor de lo expuesto, el artículo 82 de la Ley 136, precisa que dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el Alcalde debe remitir copia del Acuerdo al Gobernador para la revisión del mismo. Como se observa, el citado artículo no precisa que los días son calendario, luego, debe entenderse que la obligación del Alcalde (remisión para la revisión) no debe ejecutarse en sábados, domingos ni feriados".*

**14.** Finalmente acotó que como lo precisa el mismo demandante, el Acuerdo se sancionó el 28 de julio de 2020 y se remitió el 4 de agosto del 2020 al correo electrónico habilitado por la Gobernación de Boyacá para el efecto. Los días primero (01) y dos (2) de agosto corresponden a sábado y domingo, siendo hábiles los días 29, 30 y 31 de julio y 3 y 4 de agosto. Como quiera que el envío del Acuerdo se efectuó el 4 de agosto, se colige que tal calenda correspondía al último día del previsto en el artículo 82; es decir, se envió en el término otorgado por la Ley para acatar tal obligación.

**15. Concejo de TUNJA:** No emitió pronunciamiento

**16. El Ministerio Público:** No emitió Concepto

## **II. CONSIDERACIONES**

**17.** Transcurrido en legal forma el trámite del proceso, se establece que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, por lo que se procede a proferir decisión de fondo en el asunto objeto de litis.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

**18.** Corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE PARA EL CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, LA ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.", al extralimitar las competencias constitucionales y legales?

19. De la interpretación de los actos procesales de introducción y contradicción, la Sala concreta la tesis argumentativa del caso, desplegada por el Departamento de Boyacá, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

➤ **Tesis argumentativa propuesta por la Sala.**

20. La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, expedido por el Concejo Municipal de TUNJA, en razón a que se excedió en las atribuciones concedidas por la Constitución y la Ley para establecer la escala salarial de los empleados, determinando los emolumentos que le correspondían a los **cargos del ente municipal**, potestativo únicamente del Alcalde Municipal. Además de fijar un incremento que superó el establecido en el **Decreto 314 del 27 de febrero de 2020**.

## ASUNTO PREVIO

### De la Violación al numeral 9º del artículo 24 de la Ley 617 de 2000 – Certificación de la Publicación de los Acuerdos Municipales

21. Previo a resolver el fondo del asunto y teniendo en cuenta que con lo argumentado por el Departamento de Boyacá, solo se afecta la eficacia del acuerdo y no su validez, la Sala precisa que efectivamente al proceso **no fue allegada la certificación de publicidad expedida por el Personero Municipal de Tunja**, sino el Oficio 1.16-5-2 021, del 31 de julio de 2020, a través de la cual la Asesora de Comunicaciones y Protocolo de la Alcaldía de Municipal de Tunja, emite “Certificación de Publicidad del Acuerdo Municipal” (f. 22 -archivo 002 validez de acuerdo) y del cual se destacan los siguientes aspectos:

*“La Asesora de Comunicaciones y Protocolo de la alcaldía de Tunja certifica que el día 29 de julio de 2020 se realizó la publicación a través del sitio web oficial de la Alcaldía de Tunja <http://www.tunja-boyacá.gov.co>, Normatividad – Acuerdos, de la “Acuerdo Municipal No. 015 de 28 de julio de 2020 – (...)” (sic).*

22. Al respecto y manteniendo el reciente criterio adoptado por esta corporación<sup>3</sup> al respecto, esta Sala no pasa por alto que la Ley 617 de 2000 “Por la cual 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 otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, en su artículo 24 numeral 9º establece:

*“ARTICULO 24. ATRIBUCIONES DEL PERSONERO COMO VEEDOR DEL TESORO. En los municipios el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público. Para tal efecto tendrá las siguientes atribuciones:*

*(...)*

---

<sup>3</sup> Sala de decisión N° 06 – M.P Dr.- FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS – 11 de febrero de 2021 - REFERENCIA: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL- DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ- DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA -RADICACIÓN: 150012333000 202002273 00

9. Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley. (Negrilla fuera de texto).

**23.** Por lo que de acuerdo con la norma transcrita se halla la razón al Departamento de Boyacá teniendo en cuenta que la función de certificar la publicación de los acuerdos municipales corresponde exclusivamente al Personero municipal en su calidad de veedor del tesoro público, y por tanto no había justificación legal para que lo hiciera un funcionario de la Alcaldía, razón por la cual teniendo en cuenta que se dispondrá la declaratoria de invalidez del acuerdo demandado por las razones que a continuación se exponen, se advierte tanto al Alcalde y al Concejo Municipal de Tunja, para que en lo sucesivo acaten la ley y garanticen que la certificación de publicación de los acuerdos municipales sea realizada y suscrita por el Personero Municipal únicamente.

### **DEL MATERIAL PROBATORIO**

**24.** Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes, por lo tanto, se tendrán como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en su conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE PARA EL CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, LA ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (ff. 14-16-archivo 002 validez de acuerdo).
- Oficio 1.1-1 0303 del 28 de julio de 2020, suscrito por el Alcalde Mayor de Tunja y dirigido al Gobernador de Boyacá, mediante el cual remite el Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, para los fines pertinentes, con recibido del 29/07/2020 (fl. 13 – 19 del expediente digital).
- Certificación del 24 de julio de 2020, expedida por el Secretario General del Concejo Municipal de Tunja, mediante el cual se indica que el Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, se surtió en dos debates reglamentarios en las siguientes fechas:
  - Primer debate: 20 de julio de 2020
  - Segundo debate: 24 de julio de 2020- Plenaria
- Constancia del 28 de julio de 2020 de la sanción del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020 por parte del Alcalde municipal de TUNJA (archivo 002 validez de acuerdo).
- Oficio 1.16-5-2 021, del 31 de julio de 2020, a través de la cual la Asesora de Comunicaciones y Protocolo de la Alcaldía de Municipal de Tunja,

emite “Certificación de Publicidad del Acuerdo Municipal” (f. 22 -archivo 002 validez de acuerdo).

- Exposición de motivos del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, suscrito por parte del Presidente, Primer Vicepresidente y Segundo Vicepresidente del Concejo Municipal de Tunja (ff. 24-26-archivo 002 validez de acuerdo).
- Copia del proyecto de acuerdo (archivo 0002 expediente digital).
- Copia de la remisión del acuerdo N° 015 a la Gobernación de Boyacá, 04 de agosto de 2020 (f. 30 archivo 0002 expediente digital).
- Copia del reglamento interno del Concejo Municipal de TUNJA, contenido en el Acuerdo N° 037 del 9 de diciembre de 2008 “Por el cual se expide el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Tunja” (SAMAI - archivo expediente digital).

## MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### De la competencia de los Concejos Municipales para establecer la escala salarial de los empleos de la administración central.

**25.** Esta Corporación en oportunidad anterior<sup>4</sup>, ya se había referido al tema debatido en el *sub lite*<sup>5</sup>, por lo que se recoge la postura de la siguiente manera, para a posteriori aterrizar al caso concreto:

**26.** La Constitución Política de 1991 en el artículo 150 numeral 19, literales e) y f), le otorgó al Gobierno Nacional la potestad de definir el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, con sujeción a los objetivos y criterios generales que fije el Congreso de la República mediante ley.

**27.** Como consecuencia de la disposición constitucional, el Congreso expidió la **Ley 4ª de 1992**, 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, estableciendo en su **artículo 12**, lo siguiente:

*“El régimen prestacional de los servidores públicos de las Entidades Territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.*

*En consecuencia, no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales arrogarse esta facultad.*

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, expediente 1500012333000201300831-00, providencia del 31 de marzo de 2014, MP Javier Ortiz del Valle

<sup>5</sup> Ver entre otras las Sentencias del Tribunal Administrativo de Boyacá: 150012333-000-2018-00070-00- 15001-23-33-000-2018-00173-00-150012333000201800383-00



PARAGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional". (Cursiva y subrayado fuera de texto)

**28.** En demanda de constitucionalidad del artículo en referencia, la Corte Constitucional en Sentencia **C-315 de 1995**, consideró en relación con la competencia para fijar un tope máximo salarial en el nivel territorial por parte del Gobierno lo siguiente:

*"...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 sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley".*

*La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. 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..."* (Resaltado fuera de texto).

**29.** Por su parte, el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política, establece como una de las atribuciones del Alcalde la siguiente:

*"crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado"* (resaltado fuera de texto)

**30.** De igual manera, la Corte Constitucional en sentencia C-510 del 14 de julio de 1999, definió la órbita de competencias en materia de fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, así:

*"...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?"*

*4.2.1. La propia Constitución da una primera respuesta a este interrogante, cuando en el artículo 150, numeral 19, inciso final, establece que las funciones dadas al Gobierno Nacional en materia de prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y que éstas tampoco*

**podrán arrogárselas. Debe entenderse, entonces, que corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, obviamente, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general.**

En tratándose de los trabajadores oficiales de estas entidades, al Gobierno solamente le corresponde regular el régimen de prestaciones sociales mínimas, según lo establece el literal f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Es decir, que a partir de esos mínimos, las corporaciones públicas territoriales podrían establecer un régimen prestacional mayor al señalado por el Gobierno Nacional, sin que pueda entenderse que estos entes están usurpando competencia alguna en cabeza del ejecutivo central.

4.2.2. En cuanto a la asignación salarial, la respuesta se encuentra en el párrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992, cuando señala que “El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores –se refiere a los de las entidades territoriales- guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional”...

4.3. En estos términos, 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 principios establecidos por el legislador. **Tercero**, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. **Cuarto**. Los Gobernadores y Alcaldes que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para tal 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”. (Cursiva y subrayado fuera de texto).

**31.** Entonces para el caso bajo estudio, debe tenerse que en virtud de la facultad de gobernarse por autoridades propias reconocida a las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución Política, a los Concejos Municipales corresponde determinar la escala de remuneración de sus dependencias, directrices que debe seguir el Alcalde respectivo, observando por supuesto los parámetros por el Gobierno Nacional.

**32.** Al respecto, vale la pena referirse a lo que esta Corporación ha considerado en otras ocasiones sobre el tema en estudio,<sup>6</sup> como sigue:

**“Tal como lo precisa la Corte, los límites que dispone el Congreso o el Gobierno Nacional no sustituyen las facultades de los entes territoriales para que, dentro de ellos concreten los emolumentos de sus empleados. Por supuesto, es claro y no obstante necesario señalar que estas facultades no pueden ejercerse para crear prestaciones sociales como bien lo ha dejado sentado el Consejo de Estado al precisar en la misma providencia que ha delimitado este estudio que “...Esta Corporación ha sostenido que la facultad atribuida a las**

<sup>6</sup> Sala de Decisión No. 1. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Expediente: 15001313301320010285801, Demandante: Moisés Suarez Bohórquez. Demandado: Departamento de Boyacá.

**Asambleas y Concejos para fijar las escalas salariales es para determinar los grados o niveles para las distintas categorías de empleos y no para crear elementos salariales o factores salariales...**

Además de aceptarse que las entidades territoriales perdieron toda competencia en la determinación salarial de sus empleados ninguna finalidad podría tener el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992 cuando señala "...Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos".

...

Para dar respuesta a lo anterior, a la utilidad y a la coherencia del sistema normativo es necesario descender a las funciones constitucionales conferidas a las asambleas departamentales (art.300 num.7º) y los concejos municipales (art.313 num. 6º) normas que las facultan para establecer las escalas de remuneración de sus empleados, dentro de los límites de la Constitución y, en especial, a la Ley Marco y los decretos nacionales"

**33.** De otra parte, 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". Ahora bien, 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.

**34.** Los mencionados niveles jerárquicos se agrupan según la naturaleza de sus funciones, en una serie de empleos; cada uno identificado con un código de tres (3) dígitos, donde el primer dígito indica el nivel y el segundo la denominación o nombre del empleo (artículo 15, Decreto 785 de 2005).

**35.** A su turno, los artículos 16 al 20 *ibídem*, integran la nomenclatura y la clasificación específica y remuneración de cada uno de esos 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).

**36.** 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:

- i) 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.

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

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

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

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

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

**37.** Ahora bien, conforme al establecimiento de la escala salarial para los diferentes niveles de empleo de la administración central, por el Concejo Municipal, le corresponde al Alcalde Municipal, asumir su competencia de conformidad con el numeral 7° del artículo 315 Superior, para fijar la respectiva asignación salarial a cada uno de los empleos que conforman la planta de personal.

**38.** Así pues, concretados los fundamentos constitucionales, legales y los pronunciamientos jurisprudenciales, en lo que atañe al asunto que ocupa la atención de la Sala, es evidente que en el nivel territorial, son las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales según sea el caso, a quienes corresponde **determinar las escalas o tablas de remuneración salarial** de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate; y los Gobernadores y Alcaldes son los que **deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias**, teniendo en cuenta las estipulaciones que para tal efecto dicten las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en las Ordenanzas y Acuerdos respectivamente. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

**39.** Valga la pena traer a colación lo que doctrinariamente se ha entendido por **escala salarial**:

*“**Tabla salarial. Concepto.** Empezamos por ella porque es la espina dorsal del sistema salarial y 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.*

*Obviamente, la tabla de remuneraciones en sí sola carece de mayor o menor significación y lo definitivo en ella son los criterios e instrumentos para su utilización y manejo. Así, los procedimientos de clasificación de puestos descritos en el capítulo que antecede, servirán posteriormente para referir y encuadrar en los grados mayores los puestos más elevados en cada serie o*

denominación y en los inferiores los distinguidos por las tareas más elementales, según la diferente dificultad o complejidad que los empleos presenten. Por lo tanto, es la clasificación del proceso que tenderá a ubicar acertada y racionalmente un empleo dado.”<sup>7</sup>

40. Y sobre este aspecto, el Consejo de Estado<sup>8</sup> se ha pronunciado de la siguiente manera:

“El concepto escalas de remuneración comienza a utilizarse en nuestro orden constitucional a partir del **Acto Legislativo No. 1 de 1968**, el cual precisó que corresponde al **Congreso** “Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y **fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos**, así como el régimen de sus prestaciones sociales.” - artículo 11 - modificatorio del artículo 76 -.

A su vez, el artículo 41, numeral 21 - modificatorio del 120 - facultó al **Presidente de la República** para “Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que **fijar sus dotaciones y emolumentos**, todo, con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76”.

A su turno, el artículo 57- 5 - modificatorio del 187 - atribuyó a **las asambleas**, la potestad de “Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias **y las escalas de remuneración** correspondiente a las distintas categorías de empleo.”. El artículo 60- 9 - modificatorio del 194 -, dispuso como función del **Gobernador** la de “Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que **fijar sus emolumentos**, con sujeción a las normas del ordinal 5º del artículo 187”. El artículo 62-3 - modificatorio del 197 -, precisó como atribución de los **concejos**, la de “**Determinar** la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y **las escalas de remuneración** correspondientes a las distintas categorías de empleos”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Ed. Temis. Año 2001. Pág.98

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE, Bogotá D. C., diciembre trece (13) de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 1518 (Ampliación), Actor: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA, Referencia: Escalas de remuneración. Alcance del concepto.

<sup>9</sup> El artículo 92-3 del decreto 1333 de 1986, establece como atribución de los concejos municipales la de “Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos”. El artículo 288 ibídem consagró que “Corresponde a los concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.”; el artículo 289 ibídem prescribe que el Concejo expide normas sobre remuneración de empleos y el artículo 290 ibídem determina que “Las funciones a que se refieren los artículos anteriores en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos.” Por su lado, el artículo 129 del decreto 1421 de 1993 contempló que: “Regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992.” El artículo 12, inciso octavo, ibídem atribuyó al Concejo Distrital la facultad de “Determinar la estructura general de la administración central (...) adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.”, y el artículo 38-9 otorga al alcalde la potestad de determinar los emolumentos de los empleos de la administración central, con arreglo a los acuerdos correspondientes, todo lo cual está en armonía con lo dispuesto en los artículos 313-6 y 315-7 constitucionales.

De esta manera se concluye que el Constituyente de 1991 retomó el concepto de escalas de remuneración del Acto Legislativo No. 1 de 1968 y atribuyó a las autoridades seccionales y locales funciones afines en esta materia a las que venían ejerciendo en vigencia de la Constitución anterior”.

**41.** Resulta pertinente sobre esta materia traer en cita un precedente de esta Corporación, contenido en la sentencias del 29 de julio de 2014- Sala de decisión N° 4- radicado N° 1500123330000201400250-00 y 25 de noviembre de 2015, MP. Dr. Fabio Iván Afanador García, dentro del Expediente 15001-2333-000-2015-00340-00<sup>10</sup>, oportunidad en la que se consideró, 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.

(…)

**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 fas diferentes entidades y organismos del Estado del orden nacional (...).**

(…)

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).

<sup>10</sup> Recientemente reiterada en Sentencia de 13 de Agosto de 2020 proferida por la Sala 1ª del Tribunal Administrativo (M.P. Doctor Fabio Iván Afanador García) dentro del radicado 15001- 2333-000-2019-00405-00.

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)"

**42.** Conforme a lo expuesto la Sala concluye que los Concejos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313 numeral 6° de la Constitución Política, tienen la facultad para fijar conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleo del Municipio, para lo cual deben tener en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785.

### CASO CONCRETO

**43.** El Concejo Municipal de TUNJA expidió el Acuerdo Municipal N° 015 del 28 de julio de 2020, por medio del cual se por medio del cual "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE PARA EL CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, LA ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", estableciendo las siguientes disposiciones:

"(...)

#### ACUERDA.

**ARTÍCULO 1:** A partir del primero (1°) de enero del año Dos mil Veinte (2020), fiñese la siguiente escala salarial, para los diferentes empleos del Concejo Municipal de Tunja, serán incrementados en un OCHO por ciento (8%), con respecto a la asignación básica apropiada para el año 2019.

NIVEL	GRADO	CÓDIGO	SUELDO
DIRECTIVO	10	054	\$11.463.873
PROFESIONAL	04	201	\$4.957.904
ASISTENCIAL	08	470	\$2.685.314

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Para las escalas de los niveles de que trata el presente artículo la primera columna fija el nivel, la segunda el grado salarial correspondiente a las diferentes nivelaciones de empleos, la tercera el código y la última las asignaciones básicas mensuales para cada grado y nivel.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Las asignaciones básicas mensuales de las escalas señaladas en el presente artículo corresponde a empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias y surte efectos fiscales y legales a partir del primero (1) de enero del año dos mil veinte (2020)". Negrilla y Subrayado fuera del texto original)

**44.** Por su parte, el Alcalde municipal, lo sancionó dando cumplimiento al artículo 82 de la Ley 136 de 1994, y por tanto, remitió copia del acuerdo al

Gobernador del Departamento para su pertinente revisión conforme con el artículo 305 de la Constitución Política.

**45.** A su turno, el Gobernador de Boyacá, a través de apoderado, solicitó a esta colegiatura se declare la invalidez del Acuerdo precitado, expedido por el Concejo Municipal de TUNJA, por medio del cual se fijó la escala máxima de remuneración para los empleados públicos, para la vigencia fiscal 2020.

- **Cargo principal -De la escala salarial remuneración para los empleados públicos del Concejo Municipal de Tunja.**

**46.** Conforme al análisis normativo que regula la materia, la Sala acogiendo las precisiones efectuadas por la Corte Constitucional, al definir la órbita de competencias en materia salarial y prestacional de los servidores públicos, encuentra que, en el caso concreto, lo pretendido por el Concejo Municipal de TUNJA, mediante el acuerdo demandado, desborda el ámbito normativo dentro de las atribuciones conferidas, pues, si bien se establecieron los niveles jerárquicos atendiendo los parámetros de sucesión sistemática y ordenada conforme lo preceptúa el Decreto 785 de 2005, para que se concrete la escala salarial de los empleos de dicha corporación edilicia, lo cierto es que, al atribuirse la potestad de **fijar la asignación para cada cargo, sobrepasa los límites de su competencia, pues tal atribución se encuentra compeliada en cabeza del mandatario mayor del ente municipal.**

**47.** Del anterior contexto, considera la Sala que la atribución conferida a las entidades territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para **determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende ÚNICAMENTE la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados**, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos, sobre la base, además, de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente, junto con el grado que corresponde a cada cargo específico.

**48.** Como ya se dijo, el ordenamiento constitucional y legal ha diseñado con precisión un marco normativo competencial para el desarrollo y ejecución de las atribuciones en materia salarial de los empleados públicos del orden territorial, correspondiéndole a los Concejos municipales el establecimiento de las escalas de remuneración en la forma ya explicada, teniendo como parámetro los límites máximos de salarios según el Decreto del Gobierno nacional y los demás criterios técnicos y objetivos.

**49.** Así las cosas, y en relación con el asunto en estudio, la Sala advierte que el Concejo Municipal de TUNJA infringió su marco competencial, pues en efecto, en el acuerdo demandado además de establecerse las escalas de remuneración de los empleados públicos de la duma municipal, dio precisión de la asignación básica, en donde a pesar de establecer los **niveles** o categorías (directivo, profesional y asistencial), **incorpora el empleo al cual se le asigna el**



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

**50.** Para una mejor ilustración, reitera la Sala que el artículo 15 del Decreto 785 de 2005 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.**

**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).

**51.** Conforme a la norma en comentario 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, consignando allí, los grados de la asignación básica que corresponde al número de orden que indica el valor absoluto de la asignación mensual estipulada para el empleo, que tal como en efecto fue realizado en el Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, **no obstante, no se incluye o especifica el empleo ni la asignación de cada cargo, potestativo exclusivamente del primer mandatario municipal**, pues precisamente, el ordenamiento constitucional y legal, ha diseñado con precisión un marco normativo de competencias para el desarrollo y ejecución de las atribuciones en materia administrativa, función pública y salarial para los empleados públicos del orden municipal, correspondiéndole a los Concejos Municipales precisas y separadas tareas.

**52.** Los Concejos tienen las siguientes atribuciones:

- Determinar la estructura orgánica de la administración municipal y señalar las funciones de sus dependencias;
- Señalar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

**53.** Los Alcaldes desarrollan las siguientes tareas:

- Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias;

- Señalar las funciones especiales a cada uno de los empleos;
- Fijar la asignación básica a cada uno de los empleos con arreglo a los acuerdos respectivos de escalas salariales.

**54.** Así las cosas y como se ilustró en el marco dogmático de esta providencia, en atención a lo determinado en el Decreto 785 de 2005<sup>11</sup>, la correcta forma de proceder al momento de fijar las escalas salariales de los empleados públicos territoriales debe seguir los parámetros contenidos adoptados por esta Corporación desde la sentencia del 29 de julio de 2014, atrás referida y reiterada. Así, conforme a ese pronunciamiento, la escala salarial debe agrupar o clasificar los empleos del nivel municipal en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización, sin menoscabo del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional.

**55.** En consecuencia, le corresponde al Concejo Municipal 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 consignan los grados de asignación básica que corresponde al número de orden que indica el valor absoluto de la asignación mensual estipulada para el empleo. Y no puede perderse de vista que conforme con la jurisprudencia constitucional, a efectos de predicarse una escala salarial ajustada a la ley es necesario que representen "los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores"<sup>12</sup>.

**56.** Por lo expuesto, las características de sucesión numérica, sistematicidad, progresividad y orden **en armonía** entre niveles y grados que identifican las escalas salariales que deben elaborar los Concejos Municipales en uso de sus facultades constitucionales previstas en el numeral 6 del artículo 313 Constitucional, como el Decreto 785 de 2005 y los criterios jurisprudenciales que rigen la materia, **se echan de menos en la escala salarial elaborada en el acto acusado.**

**57.** Reitérese lo dicho por esta Corporación en oportunidades anteriores a efectos de predicar la legalidad de una escala salarial, esta debe estructurarse acatando dichas características, de lo contrario, está expuesta a declararse su invalidez por quebrantamiento de normas constitucionales y legales que rigen la materia<sup>13</sup>.

**58.** Aunado se precisa que las escalas salariales se fijan según la nomenclatura y

---

<sup>11</sup> "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."

<sup>12</sup> Sentencia C-416 de 1992. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>13</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5. MP. Dr. Oscar Alfonso Granados Naranjo. Sentencia del 29 de noviembre de 2017. Expediente No. 150012333000201700743-00.

la clasificación de empleos establecida en el Decreto 785 de 2005 y no sobre los empleos de la planta de personal y que el establecimiento de estos en el nivel municipal es una competencia que recae en el alcalde municipal al tenor de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 315 del Texto Constitucional en cuanto le compete “*Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes (...)*”.

**59.** De manera que el establecimiento de dicho cuadro de cargos de la planta de personal que contiene la denominación, los niveles jerárquicos, el código, el grado del Acuerdo acusado, carece de finalidad alguna y **se constituye en un exceso, en punto a las normas que rigen la determinación de escalas salariales por parte del Concejo Municipal.** Lo anterior a juicio de esta Sala, conllevará a declarar la invalidez del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, proferido por el Concejo Municipal de TUNJA – Boyacá, ya que en ningún caso y atendiendo a los niveles jerárquicos de empleo previstos en la ley, puede invadir la competencia del alcalde a quien, como se ha señalado, dentro de las escalas salariales que establece el Concejo Municipal, corresponde determinar el salario de todos los empleados de la administración municipal incluyendo los de la duma.

**60.** Finalmente y sin perjuicio de la declaratoria de invalidez, se precisa que la Sala de Decisión No. 3 de este Tribunal<sup>14</sup>, en sentencia dictada el 30 de enero de 2020, expuso lo siguiente:

*“(...) Si bien, en ocasiones anteriores esta Sala consideró que al establecer el porcentaje de reajuste el Concejo, de manera indirecta, fijaba los emolumentos de los empleos, en esta ocasión precisa que esa conclusión es válida sólo cuando no se observa la escala progresiva, pero **cuando, como en este caso, el Acuerdo establece la escala salarial**, en cualquiera de ellos puede el Alcalde fijar los emolumentos para los empleados de la planta de personal vigente en la entidad territorial, precisamente, como lo señala el numeral 7° del artículo 315 constitucional, **con arreglo, se reitera, al acto que estableció la escala salarial.**”*

*Así entonces, aunque el Acuerdo que **fija las escalas salariales**, aluda al reajuste salarial, ello no invade **per sé** las competencias del alcalde quien, como se dijo, podrá **escoger entre los distintos grados** la ubicación de los empleados para establecer así, los emolumentos que han de reconocerse a los distintos cargos, sin sobrepasar los límites máximos establecidos por el Gobierno Nacional, argumento éste que, como queda visto, ni por asomo fue esgrimido por el Departamento en aras a señalar que de aplicarse el porcentaje previsto en el Acuerdo, se vulneraría la ley.*

*En este caso, la inclusión que hace el Concejo Municipal en relación con el porcentaje de reajuste, no altera lo sustancial pues, en todo caso, **existen unos mínimos y unos máximos** contemplados en la escala, entre los cuales el alcalde, en atención a la complejidad del empleo, determinará el grado y así fijará los emolumentos. (...)*<sup>15</sup> (Resaltas del texto original)

**61.** Del anterior pronunciamiento y, en ese mismo sentido, considera la Sala que a los concejos **no les está vedada la fijación del incremento en mención, siempre**

<sup>14</sup> De la cual hace parte el Ponente de esta sentencia.

<sup>15</sup> TAB, Sent. 2019-00449, ene. 30/2020. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

**y cuando se mantenga el carácter sistemático, ordenado y progresivo de la escala de remuneración y se tengan en cuenta los límites mínimo (variación del IPC del año anterior) y máximo (tope fijado por el Gobierno Nacional)** del ajuste anual y oficioso de los salarios. Esto por cuanto, como lo refiere la providencia antes citada, *“el legislador ni el constituyente determinaron una forma precisa para llevarla a cabo [la determinación de las escalas salariales], [por lo cual] es posible que las Corporaciones Públicas, puedan determinar[las] de varias formas, siempre que respeten el ámbito de sus competencias y las de las demás autoridades”*.

**62.** En el presente caso, el Concejo Municipal de TUNJA, conforme a las facultades supeditadas a la Constitución y a la ley, no tenía la obligación de fijar, para el 2020, los salarios de los empleados de la dependencia y únicamente debía establecer el aumento, conforme a los límites fijados por el Gobierno Nacional.

**63.** Sin embargo de la revisión del expediente para el año 2020, el Gobierno Nacional con el Decreto 314 del 27 de febrero de 2020<sup>16</sup>, **fijó como límite máximo salarial de 5.12%**; por su parte, el Concejo Municipal de TUNJA, con el acuerdo acusado de inválido, **estableció un aumento del 8%**, con lo que también se configura una extralimitación en el marco de sus competencias y lo determinado por el Gobierno Nacional, pues el límite máximo era 5.12, superando sustancialmente lo fijado por el Gobierno Nacional.

**64.** Así las cosas y en suma del análisis del asunto en concreto, al encontrarse configurada la violación del marco normativo de regula el debido ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley en materia de elaboración de las escalas salarial para los empleados públicos municipales y los del Concejo, se dispondrá la **INVALIDEZ** del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, para que la Corporación edilicia señale en lo sucesivo las escalas salariales en la forma expuesta en esta providencia y **tenga en cuenta lo dispuesto por el Gobierno Nacional, sin extralimitar el porcentaje establecido.**

- **Cargos accesorios –violación artículo 82 de la ley 136 de 1994- remisión extemporánea del acuerdo**

**65.** Refiere el apoderado del Departamento que el Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, fue sancionado el día 28 de julio de 2020 y enviado para la revisión jurídica el día 04 de agosto de 2020, es decir siete (7) días siguientes a la sanción, cuando el termino contemplado era desde el 29 de julio al 2 de agosto de 2020, por lo que se presentó la remisión extraordinaria del Acuerdo Municipal de la referencia, de acuerdo al artículo 82 de la Ley 136 de 1994.

**66.** Sí bien con la prosperidad del primer cargo formulado ya se configura la invalidez total del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, la Sala no pasa por

<sup>16</sup> *“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”*

alto el argumento esgrimido y en tal sentido precisa que en efecto el artículo 82 de la Ley 136 de 1994, establece:

*“Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos”.*

**67.** En consecuencia a la disposición en cita y a los hechos probados en el presente caso, la Sala, no encuentra fundamento en la oposición sobre el particular por parte del Departamento, puesto que el artículo 62 de la Ley 4° de 1993, claramente refiere que los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario y respecto de los meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

**68.** Así las cosas, el Alcalde Municipal de Tunja, remitió en oportunidad el acuerdo N° 015 de 2020, al Gobernador para la respectiva revisión, pues al ser sancionado el 28 de julio de 2020 y remitido el 4 de agosto del 2020 al correo electrónico habilitado por la Gobernación de Boyacá, por lo que días primero (01) y dos (2) de agosto de 2020 correspondían a sábado y domingo, siendo hábiles los días 29, 30 y 31 de julio y 3 y 4 de agosto de 2020 y como el envío del Acuerdo se efectuó el 4 de agosto de 2020, se colige que tal calenda correspondía al último día del previsto en el artículo 82; es decir, se envió en el término otorgado por la Ley para acatar tal obligación.

## II. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR LA INVALIDEZ** del Acuerdo No. 015 del 28 de julio de 2020, expedido por el **Concejo Municipal de TUNJA** de conformidad con el expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Comuníquese por Secretaría esta decisión al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal de TUNJA, al Concejo Municipal y a la Personería Municipal de la localidad de TUNJA (Boyacá). Para el efecto, por secretaría líbrense las comunicaciones adjuntando copia de la presente providencia.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, archívese las presentes diligencias dejando las constancias y anotaciones de rigor.

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala virtual de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*  
**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
**Magistrado**

*Ausente con permiso*  
**FABIO IVAN AFANADOR GARCIA**  
**Magistrado (e)**