

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ
RADICACIÓN: 150012333 000 2020 02426 00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados 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.

1.1. Pretensiones. La Gobernación de Boyacá pretende se declare la invalidez del Acuerdo 017 del 10 de septiembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ, "*POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTAN LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN PARA LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE EMPLEOS QUE CONFORMAN LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ - BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*". Igualmente solicitó que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio.

1.2. Normas violadas y concepto de violación.

De orden constitucional: artículo 6, 121, 313, 315.

De orden legal: artículo 1, 2, 3, 4, 15, 16 al 20 del Decreto 785 de 2005; párrafo 1º del artículo 41 de la Ley 136 de 1994; artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y artículo 73 de la Ley 617 de 2000.

Indicó que el Acuerdo acusado no establece escala salarial alguna, pues se limita a asignarle a cada nivel jerárquico una asignación máxima mensual, desconociendo que su competencia es la de establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio. Siendo que, es distinto, fijar un límite máximo para cada nivel jerárquico, a establecer unos grados salariales o de remuneración para fijarle un porcentaje de aumento a los diferentes niveles jerárquicos. De otra parte, adujo vulneración del derecho a la igualdad, por cuanto en los niveles Técnico dispone salarios diferentes para el Grado 3, desconociendo la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores absolutos, para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala. Sumado a que, los grados y las asignaciones salariales no obedecen a un juicioso y responsable estudio del conjunto de deberes, atribuciones, responsabilidades y complejidad que constituyen cada uno de los empleos que conforman cada nivel.

Manifestó que se usurpan facultades del alcalde al incluir el código del empleo, es decir, que se está asignando directamente la remuneración para cada uno; por cuanto el código, además de indicar el nivel que a la postre antecede la presunta escala, identifica en forma precisa la denominación o nombre del empleo. Además de omitir el grado salarial 04 en el caso del Nivel Técnico. De otra parte, indicó que al Nivel Asistencial le fijan un salario superior al del alcalde.

I.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El municipio de Puerto Boyacá guardó silencio.

I.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Solicitó se declare la invalidez del Acuerdo acusado. Consideró que la corporación edilicia no estableció una escala salarial, al no haber elaborado una sucesión sistemática ordenada y progresiva de valores

absolutos, en las que se consigne técnicamente por grados las consecuencias económicas para el año 2020, al haber fijado el salario para cada nivel, competencia que no le corresponde. También precisó que, al incluir el código del empleo en la presunta escala salarial, se está asignando directamente la remuneración para cada empleo.

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, y, finalmente, iii.) el estudio en concreto del problema jurídico.

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

La entidad accionante demandó la validez del Acuerdo No 017 de 2020, expedido por el Concejo de PUERTO BOYACÁ, que, en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

“ARTICULO PRIMERO: Reajuste escala salarial. Reajustar la escala de remuneración para las diferentes categorías de empleos que conforman la planta de personal de la administración central del municipio de Puerto Boyacá, en un porcentaje equivalente al siete (7%) para la vigencia fiscal 2020.

Parágrafo primero: Se exceptúa del reajuste de la escala de remuneración establecida en el presente artículo a los empleados del nivel técnico, código 314, grado 05. El ajuste de la escala de remuneración de los empleados del nivel técnico, código 314, grado 05, será del 3.80% conforme al IPC de la vigencia fiscal 2019.

Parágrafo segundo: en ningún caso el alcalde podrá hacer incrementos salariales que creen obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado por el Honorable concejo para la vigencia fiscal de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: Escala salarial. Fíjese la escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos que conforman la planta de personal de la administración central del municipio de Puerto Boyacá, así:

NIVEL	CODIGO	GRADO	ASIGNACION 2019	INCREMENTO	ASIGNACION 2020
Asistencial	482	3	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Asistencial	407	4	\$ 2.594.399	7,0%	\$ 2.776.007
Asistencial	485	3	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Asistencial	487	3	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Asistencial	403	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	407	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	470	1	\$ 1.750.719	7,0%	\$ 1.873.269
Asistencial	425	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	413	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	475	1	\$ 1.750.719	7,0%	\$ 1.873.269
Asistencial	416	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Técnico	314	5	\$ 3.545.436	3,80%	\$ 3.680.163
Técnico	336	3	\$ 2.948.202	7,0%	\$ 3.154.576
Técnico	314	3	\$ 2.594.399	7,0%	\$ 2.776.007
Técnico	314	2	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Técnico	314	1	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Técnico	306	2	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Profesional	219	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional (Contratación)	219	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional	201	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional	202	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional	227	1	\$ 2.594.399	7,0%	\$ 2.776.007
Asesor	105	1	\$ 5.691.292	0%	\$ 5.691.292
Directivo	020	2	\$ 5.056.887	7,0%	\$ 5.410.869
Directivo	009	2	\$ 5.056.887	7,0%	\$ 5.410.869
Directivo	009	2	\$ 5.056.887	7,0%	\$ 5.410.869

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

La Gobernación pretende la declaración de invalidez del Acuerdo 017 de 10 de septiembre de 2020, expedido por el Concejo de PUERTO BOYACÁ, "POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTAN LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN PARA LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE EMPLEOS QUE CONFORMAN LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", al considerar que la corporación municipal se limitó a asignarle a cada nivel jerárquico una asignación máxima mensual, estableciendo unos grados salariales o de remuneración para fijarle un porcentaje de aumento a los diferentes niveles jerárquicos; trasgredió el derecho a la igualdad al establecer diferentes salarios para los niveles técnico, grado 3; lo que desconoce la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores absolutos para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos. Asimismo, al incluir el código del empleo le asigna directamente la remuneración para cada uno. Finalmente, al establecer para el nivel asistencial un salario superior al del alcalde municipal. Por las mismas razones, el Ministerio Público conceptuó a favor de la invalidez.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si el Acuerdo 017 de 10 de septiembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá, trasgredió los límites y exigencias constitucionales y

legales que se le han impuesto a esas corporaciones para la elaboración de las escalas de remuneración salarial.

II.3.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las pretensiones de la demanda **SI** tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo Municipal No. 017 de 10 de septiembre de 2020, infringe el marco de competencias en materia de determinación de escalas salariales.

3.1. Marco jurídico de los cargos formulados.

3.1.1. 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 1992¹ confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar, mediante decreto, los límites máximos salariales de los servidores públicos de los entes territoriales, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

Ahora bien, el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política y el parágrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994², señaló que le corresponde a los Concejos Municipales, a iniciativa de los Alcaldes, determinar las escalas de remuneración salarial correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política consagró como una atribución del Alcalde la de fijar los emolumentos

¹ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

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

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, con relación a 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”. (resaltado de la Sala)

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". (Resaltado de la Sala)

Conforme a lo anterior, resulta claro que, con relación al 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.

3.1.2 De las escalas de remuneración salarial.

La escala salarial, también conocida como tabla salarial, es un concepto técnico propio de la función pública que caracteriza el régimen salarial dentro de un orden jerárquico, caracterizado por grados y niveles de empleos. Para la doctrina nacional, la tabla salarial "consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas

consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio”³.

En estricto sentido, de acuerdo con la Corte Constitucional, *“las escalas de remuneración no son otra cosa que los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores”⁴*. En un sentido más amplio, la Corte se refirió así al sistema de escalas de remuneración para los servidores públicos:

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

A cada uno de los **niveles** en que se clasifican los diferentes empleos corresponde una **nomenclatura específica** equivalente a las distintas denominaciones de empleos y en cada nivel se establecen **grados** y para cada grado una **asignación básica”⁵**.

Finalmente, este Tribunal, en sentencia de fecha 29 de julio de 2014, proferida por la Sala de Decisión No. 4, dentro de la Acción de Validez 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 pueden 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

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

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

⁵ Sentencia T-105 de 2002.

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).

3.1.3 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*”. (resaltado de la Sala)

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 2020, el Gobierno nacional fijó el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales⁶, el cual depende a su vez de la categorización del respectivo municipio y del sueldo asignado al Alcalde, pues se tiene como parámetro que, ningún empleado público de las entidades territoriales, podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

Para los efectos del presente caso, cabe destacar lo señalado en los artículos 3º, 7º y 8º del Decreto 314 de 2020:

“ARTÍCULO 3º. *Límite máximo salarial mensual para Alcaldes.* A partir del 1º de enero del año 2020 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	\$ 17.040.962
PRIMERA	\$ 14.439.012
SEGUNDA	\$ 10.436.837
TERCERA	\$ 8.372.006
CUARTA	\$ 7.003.533
QUINTA	\$ 5.640.542
SEXTA	\$ 4.261.640

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 2020 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LÍMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	\$ 14.448.012
ASESOR	\$ 11.548.751
PROFESIONAL	\$ 8.067.732
TECNICO	\$ 2.990.759
ASISTENCIAL	\$ 2.961.084

ARTÍCULO 8º. *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 7º 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 toques máximos del Gobierno Nacional y demás criterios técnicos objetivos para la buena y sana marcha de las finanzas públicas.

3.2. Análisis y solución del caso concreto.

Frente a los cargos planteados por la Gobernación de Boyacá y teniendo en cuenta el marco competencial para la determinación del régimen salarial de los empleados públicos del orden municipal, la Sala concluye que, en el Acuerdo acusado, el Concejo de PUERTO BOYACÁ fijó directamente el incremento porcentual en la escala de remuneración salarial mensual para los distintos empleos, sin atender, debidamente, la competencia constitucional que le asiste, como pasa a explicarse.

En la parte motiva del Acuerdo censurado, el Concejo de PUERTO BOYACÁ reconoce su competencia constitucional para determinar escalas de remuneración salarial y apela a la necesidad de establecer el incremento porcentual del IPC en la asignación salarial de los servidores públicos municipales. Así lo indicó el acto enjuiciado:

“Que el concejo municipal está facultado por la Constitución nacional en su artículo 313 numeral 6 cuya función es determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. (...)

Que la administración municipal requiere para la vigencia 2020 ajustar las escalas salariales de sus empleados públicos, los cuales cumplen diferentes funciones constitucionales, legales y reglamentarias que desarrolla la administración municipal.

Que el gobierno nacional expidió el decreto No 314 del 27 de febrero de 2020 *"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"*, el cual determina en sus artículos 3º y 7º el límite máximo salarial mensual que deberá tenerse en cuenta por los concejos municipales para alcalde y empleados públicos.

Que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7º del presente decreto No 314 del 27 de febrero de 2020 y 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.

Que el incremento porcentual del IPC total de 2019 certificado por el DANE fue de tres puntos ochenta por ciento (3.80%), en consecuencia, los salarios y prestaciones establecidos en el presente decreto se ajustaran en cinco punto doce por ciento (5.12%) para el año 2020, retroactivo a partir del 1º de enero del presente año.

Que para dicho incremento se excluirán a los empleados que se encuentren en el nivel técnico – código 314, grado 05 a quienes se les aplicará el IPC de la vigencia anterior, es decir, tres punto ochenta por ciento (3.80%), hasta que se obtenga un concepto una solución que favorezca a este grupo de funcionarios, debiéndose aplicar el incremento negociado por SUNET para la vigencia correspondiente, si este es favorable para el caso en particular.

Que el Concejo municipal podrá aumentar las escalas salariales, siempre que se cuente con el respectivo presupuesto, se garantice la sostenibilidad económica, fiscal, financiera del municipio, siempre que dicho limite no vulnere los límites máximos establecidos. (...)

Que el decreto No 314 del 27 de febrero de 2020, en sus artículos 3º y 7º respectivamente establece: (...)

En ese orden y de acuerdo con lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el incremento que deberá aplicarse para los trabajadores oficiales y empleados públicos de la administración municipal afiliados y no afiliados a SUNET y a los que se realiza el descuento y no por beneficio convencional será del siete por ciento (7%), dejando la salvedad que no serán beneficiarios de este incremento los empleados que se encuentren el nivel técnico – código 314, grado 05 a quienes se les aplicará el IPC de la vigencia anterior, es decir, tres punto ochenta por ciento (3.80%). (...)"

Con fundamento en ello, dispuso tanto en el artículo primero, así como en el párrafo primero, reajustar la escala de remuneración para las diferentes categorías de empleos que conforman la planta de personal del municipio en un porcentaje del 7%, entre tanto, para los empleos del nivel técnico código 314 grado 05, aquel reajuste sería del 3.80%. luego de lo cual, en el artículo segundo, fijó la escala de remuneración de la siguiente manera:

NIVEL	CODIGO	GRADO	ASIGNACION 2019	INCREMENTO	ASIGNACION 2020
Asistencial	482	3	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Asistencial	407	4	\$ 2.594.399	7,0%	\$ 2.776.007
Asistencial	485	3	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Asistencial	487	3	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Asistencial	403	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	407	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	470	1	\$ 1.750.719	7,0%	\$ 1.873.269
Asistencial	425	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	413	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Asistencial	475	1	\$ 1.750.719	7,0%	\$ 1.873.269
Asistencial	416	2	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Técnico	314	5	\$ 3.545.436	3,80%	\$ 3.680.163
Técnico	336	3	\$ 2.948.202	7,0%	\$ 3.154.576
Técnico	314	3	\$ 2.594.399	7,0%	\$ 2.776.007
Técnico	314	2	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Técnico	314	1	\$ 1.963.047	7,0%	\$ 2.100.460
Técnico	306	2	\$ 2.076.493	7,0%	\$ 2.221.848
Profesional	219	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional (Contratación)	219	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional	201	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional	202	2	\$ 4.839.123	7,0%	\$ 5.177.862
Profesional	227	1	\$ 2.594.399	7,0%	\$ 2.776.007
Asesor	105	1	\$ 5.691.292	0%	\$ 5.691.292
Directivo	020	2	\$ 5.056.887	7,0%	\$ 5.410.869
Directivo	009	2	\$ 5.056.887	7,0%	\$ 5.410.869
Directivo	009	2	\$ 5.056.887	7,0%	\$ 5.410.869

Así las cosas, el Concejo de PUERTO BOYACÁ infringió su marco competencial, pues le era exigible, en materia salarial, el establecimiento de las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales de manera numérica, sucesiva y progresiva establecida para el respectivo nivel o categoría; deber que no se cumple solo con la determinación de un incremento porcentual.

Así, conforme al ordenamiento constitucional y legal diseñado para el desarrollo y ejecución de las atribuciones en materia salarial de los empleados públicos del orden territorial, los concejos municipales deben determinar las escalas de remuneración salarial, dentro de un ordenamiento numérico que contiene los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones. Igualmente, debe tener como parámetro los límites máximos de salarios, según lo

dispuesto por el Decreto del Gobierno Nacional y los demás criterios técnicos y objetivos expuestos por el Alcalde en su iniciativa y sujeto a debate al interior de la corporación edilicia.

Efectivamente, como la indicara la entidad accionante, con la fijación de la escala salarial prevista en el artículo segundo del Acuerdo N° 017 del 10 de septiembre de 2020 se incurrió en las siguientes irregularidades:

Se estableció remuneración máxima a algunos grados y niveles, omitiendo determinar la remuneración en el nivel técnico grado 4 y nivel directivo del grado salarial 1.

Fijó la remuneración salarial de forma precisa, para cada uno de los empleos allí establecidos y que conforman o se agrupan en las distintas categorías de empleos o niveles jerárquicos de la administración central municipal, ya que, al incluir el código de los empleos, como lo plasma el Acuerdo, se está asignando directamente la remuneración para cada uno, por cuanto el código, además de indicar el nivel que a la postre antecede la presunta escala, identifica en forma precisa la denominación o nombre del empleo.

Situación que desconoce la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de los valores absolutos, para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala; lo anterior, respecto del nivel Técnico Grado 3, ya que al incluir el código del empleo, se refleja la fijación de salarios diferentes para un mismo grado, dejando de lado que las escalas salariales representan, precisamente, diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, en razón precisamente a la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones.

Finalmente, se desconoció el contenido del artículo 73 de la ley 617 de 2000, y el artículo 8 del Decreto 314 de 2020, 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 2000⁶, en su artículo 73, impone un límite claro a la asignación de los servidores públicos del nivel territorial como es que *“Ningún servidor público de una entidad territorial podrá*

⁶ 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 otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

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 pertenezcan, mandato aquel que, por tanto, busca tal cometido. Y a su turno, el artículo 8 del Decreto 314 de 2020, 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 el municipio de Puerto Boyacá tiene fijada para la vigencia fiscal de 2020, como municipio de tercer grupo, quinta categoría, el límite máximo del salario mensual del alcalde para 2020 es de \$5.640.542, luego al haberse fijado el salario del nivel asesor en \$5.691.292, resulta palmariamente ilegal que el Concejo de esa localidad estableciera salarios en el nivel asesor que a todas luces sobrepasa el referido monto. Así las cosas, 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.

La forma de regulación de la escala salarial permite a la Sala colegir, de una parte, que la corporación edilicia de Puerto Boyacá no ejerció debidamente la aludida competencia constitucional prevista en el numeral 6 del artículo 313 del Texto Constitucional en torno a las exigencias previstas para la elaboración de escalas de remuneración salarial. Por otra parte, desconoció la normatividad establecida en el Decreto 785 de 2005 y los criterios jurisprudenciales que prescriben que las escalas salariales se elaboren precisamente dentro de una escala numérica, sistemática, sucesiva, ordenada y progresiva, establecida para el respectivo nivel o categoría de empleos.

Lo anterior, como se ilustró en el marco dogmático de esta providencia, en atención a lo determinado en dicho Decreto, la correcta forma de proceder al momento de fijar las escalas salariales de los empleados públicos territoriales debe seguir los parámetros contenidos en la sentencia del 29 de julio de 2014, atrás transcrita. 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.

Para una mejor ilustración, el artículo 15 del Decreto 785 de 2005⁷ señala la nomenclatura de los empleos y ello puede guiar, igualmente, la acción del Concejo a la hora de determinar las escalas de remuneración. Dicha norma dispone:

“ARTÍCULO 15. NOMENCLATURA DE EMPLEOS.

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

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

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

Conforme a la norma en comento y tal como se ha ejemplificado en esta providencia, le corresponde al Concejo 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 consigna los grados de asignación básica que corresponde al número de orden que indica el valor absoluto de la asignación mensual estipulada para el empleo. 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”*⁸.

En consecuencia, 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 en uso de sus facultades constitucionales previstas en el numeral 6 del artículo 313 Constitucional, como el Decreto 785 de

⁷ “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.”

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

2005 y los criterios jurisprudenciales que rigen la materia, se echan de menos en la escala salarial elaborada en el Acto acusado.

Ya ha dicho esta Corporación en oportunidades anteriores que, 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 materia⁹:

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

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

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

Según lo dicho en líneas que anteceden, este Tribunal en la providencia calendada el 29 de julio de 2014, indicó que la atribución conferida a las entidades territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para **determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo**, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos - sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de

⁹ 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.

remuneración independiente-, no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes”.

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

Al respecto, la Sala dirá en esta oportunidad que, si bien es cierto, es posible respaldar los reajustes salariales decretados por los Concejos Municipales a través de Acuerdo, como lo precisó dicha providencia, no lo es menos que, en el presente asunto, la facultad consagrada en el numeral 6 del artículo 313 del Texto Constitucional a los Concejos Municipales de determinar las escalas de remuneración salarial dentro de una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores absolutos, en las que se consigne solo por niveles y grados la asignación básica mensual, fue desconocida por la corporación edilicia.

Conforme con lo anterior, la Sala declarará la **INVALIDEZ** del Acuerdo 017 del 10 de septiembre de 2020, al encontrarse configurada la violación del marco normativo que regula el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley en materia salarial para los empleados públicos municipales. Y exhortará a la Corporación edilicia para que señale en lo sucesivo las escalas salariales en la forma expuesta en esta providencia.

III. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO.- Declarar la **INVALIDEZ POR ILEGALIDAD** del Acuerdo No 017 del 10 de septiembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ, "POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTAN LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN PARA LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE EMPLEOS QUE CONFORMAN LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ - BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

SEGUNDO. - Como consecuencia de la declaración de invalidez del del Acuerdo No 017 del 10 de septiembre de 2020, **QUEDAN SIN EFECTOS**, en lo pertinente, los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente lo contenido en el referido Acuerdo.

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

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

El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala Virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente en SAMAI)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

(Firmado electrónicamente en SAMAI)
LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

(Firmado electrónicamente en SAMAI)
JOSÉ ASCENSIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Constancia: "La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala en la Plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA".

LLRG