



Consejo Superior
de la Judicatura

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, 30 NOV 2016

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: ELIDA TORRES GONZALEZ

DEMANDADO: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ

EXPEDIENTE: 15001-3333-006-2015-0217-00

Agotados los ritos del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, profiere el Despacho sentencia de primera instancia

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda:

ELIDA TORRES GONZALEZ, identificada con cédula de ciudadanía N° 46.642.131 de Puerto Boyacá por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, demanda al **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**, con el propósito de que se acceda a las siguientes:

1.2. Declaraciones y Condenas: (Fls. 2 y 3)

La parte demandante solicita lo siguiente:

1.2.1. Que se declare la nulidad del oficio N° SGM 144 de fecha 26 de enero de 2015, proferido por la Secretaria Delegataria con funciones de Alcalde de Puerto Boyacá, mediante la cual se negó la solicitud de reajuste salarial efectuada por la demandante a través de petición radicada el 30 de diciembre de 2014.

1.2.2. Que se declare que la demandante tiene derecho a que el Municipio de Puerto Boyacá le reconozca y pague lo siguiente: **A)** El reajuste de los salarios en proporción de 6 puntos adicionales o más, por encima del incremento realizado en el año 2012 por la Administración Municipal desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de esa anualidad, es decir, que el aumento salarial corresponde al 15%, o más, del valor devengado en el año inmediatamente anterior, es decir al 2011; **B)** El reajuste salarial en lo dejado de percibir hasta el 15% o más, de los valores salariales devengados por la demandante teniendo como base de su incremento el salario devengado en el 2011; **C)** La variación de los salarios devengados por los años 2013, 2014 y hasta que se realice el pago de los incrementos afectados con ocasión del aumento que debió hacerseles durante la vigencia del año 2012; **D)** El valor de retroactivo de los excedentes salariales y los factores que lo constituyen, así como su incidencia en las primas, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de alimentación, bonificaciones, horas extras y demás emolumentos dejados de percibir, con ocasión de la diferencia del incremento salarial durante los años 2012, 2013, 2014 y hasta que se verifique el pago.

1.2.3. Que se declare que la demandante tiene derecho a que el Municipio de Puerto Boyacá - Boyacá le reconozca y pague los intereses legales y/o moratorios a partir del momento que legalmente tiene derecho.

1.2.4. Que se condene al Municipio de Puerto Boyacá - Boyacá a que reconozca y pague a la demandante:

- a)** Los salarios en proporción de 6 puntos adicionales o más, por encima del incremento realizado en el año 2012 por la Administración Municipal, desde el 01 de enero hasta el 31 de Diciembre de esta anualidad, es decir que el aumento salarial no corresponde al 9%, sino al 15% o más, del valor devengado durante el año inmediatamente anterior, es decir al 2011.
- b)** El reajuste salarial en lo dejado de percibir hasta el 15% o más de los valores devengados por la demandante, teniendo como base de su incremento el salario devengado durante el año 2011.

- c) La variación de los salarios devengados por los años 2013, 2014 y hasta que se realice el pago de los incrementos afectados con ocasión del aumento que debió hacerseles durante la vigencia del año 2012.
- d) El valor del retroactivo de los excedentes salariales y los factores que lo constituyen, así como su incidencia en las primas, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de alimentación, bonificaciones, horas extras y demás emolumentos dejados de percibir, con ocasión de la diferencia del incremento salarial durante los años 2012, 2013, 2014 y hasta que se verifique el pago.

1.2.5. Que se condene al Municipio de Puerto Boyacá- Boyacá, al reconocimiento y pago de los intereses legales y/o moratorios a partir del momento que legalmente tenga derecho.

1.2.6. Que se condene al Municipio de Puerto Boyacá- Boyacá, al pago de costas del proceso.

1.3. Fundamentos Fácticos (Fls. 1 y 2):

Como sustento de las pretensiones, en resumen se narran los siguientes hechos:

1.3.1. Que la demandante se vinculó a la administración del Municipio de Puerto Boyacá como empleada pública en carrera administrativa desde el 06 de marzo de 1996, y actualmente ocupa el cargo de Guardián, nivel asistencial grado 03.

1.3.2. Que el señor alcalde Municipal de Puerto Boyacá, presentó al Concejo Municipal, el proyecto del acuerdo para fijar la escala salarial de los servidores públicos del Municipio para la vigencia 2012.

1.3.3. Que el Concejo Municipal en sesiones celebradas los días 06 y 25 de junio de 2012, aprobó en segundo debate el proyecto de acuerdo por medio del cual se ajusta el salario para la vigencia del 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre de la misma anualidad, en proporción del 9% con respecto al año 2011, para la remuneración de diferentes

categorías de empleos que conforman la estructura administrativa del municipio de Puerto Boyacá.

1.3.4. Que durante la discusión del proyecto de acuerdo para el ajuste salarial de los servidores públicos del Municipio de Puerto- Boyacá, únicamente se aprobó el ajuste salarial para estos en proporción del 9%, pero nada se aprobó con respecto a los cargos directivos ni profesionales, a quienes mediante el acuerdo 100-02-008, se les termino aumentando el 15% y el 10% respectivamente.

1.3.5. Que la demandante ha visto afectado el poder adquisitivo de su salario, con ocasión del aumento salarial realizado en el año 2012, por considerar que el mismo no debió ser del 9%, sino del 15% o superior.

1.3.6. Que la demandante agotó la vía gubernativa, solicitando nivelación salarial, mediante escrito presentado el 30 de diciembre de 2014, la cual fue resuelta negativamente, mediante oficio SGM 133 del 26 de enero de 2015.

1.3.7. Que los salarios y los aumentos devengados por la demandante durante el año 2011, 2012, 2013 y 2014 fueron así:

Año 2011	\$1. 142.151.00	
AUMENTO 9% año 2012:	\$ 102.794.00	=\$1.244.944.59
AUMENTO 6% año 2013:	\$ 74.697.00	=\$1.319.641.00
AUMENTO 8% año 2014:	\$ 105.571.30	=\$1.425.213.00

1.3.8. Que la demandante agotó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación, la cual fue declarada fallida.

1.4. Normas Violadas y Concepto de Violación (Fls. 3 a 5):

Como normas violadas se establecieron las siguientes:

- ✦ De carácter Constitucional: artículos 150 numeral 19 literales e y f, 286, 287, 313 numerales 6 y 7, y 315.
- ✦ De carácter Legal: Decreto 2400 de 1968, Decreto 1950 de 1973, Decreto 1042 de 1978, Decreto 1045 de 1978, Ley 4 de 1992 artículo 3, Ley 617 de 2000, Decreto 1919 de 2002, Decreto 0840 de 2012.
- ✦ Jurisprudencia de la H. Corte Constitucional.

Arguye la parte demandante que el Municipio de Puerto Boyacá viola el artículo 287 de la Constitución Política, en tanto convierte el derecho allí consagrado en una atribución única que sobrepasa los derechos laborales de los empleados públicos al no tener en cuenta que en el aumento salarial realizado a la demandante para el año 2012 viola los artículos 10 y 12 de la Ley 4 de 1992 y no tiene en cuenta la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional al momento de realizar los aumentos salariales, de manera que no se pierda la capacidad de adquisición y pueda el empleado tener una mejor calidad de vida para sí mismo y su familia.

Refiere que el aumento salarial del 9% hecho en el año 2012 a la demandante atenta contra las posibilidades de bienestar de la demandante y de su familia, en razón a que los ataca de manera contundente el fenómeno inflacionario frente a las personas que tuvieron un mayor incremento salarial, toda vez que la inflación incide en mucho mayor grado sobre la capacidad de las personas de menores ingresos para acceder a los bienes y servicios, y además la administración no tuvo en cuenta que aumentando el 15% a quienes más ganan y a los que menos ganan el 9% vulnera los principios de progresividad, proporcionalidad y solidaridad que exigen la constitución y la ley, pues el poder adquisitivo de los salarios de quienes menos ganan se encuentra seriamente limitado en sus derechos de contenido socio-económico.

Se evidencia que los incrementos salariales a los empleados de la administración central del municipio no se hicieron dentro de la facultad y competencia consagradas en normas de orden constitucional y legal, en razón a que dichos incrementos no tuvieron una razón legal, ni una justificación meridianamente proporcional que hiciera necesario el incremento salarial del 9% y no del 15%.

I. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue radicada el día cuatro (04) de diciembre de dos mil quince (2015) y repartida de conformidad con acta individual de reparto del mismo día tal y como se observa a folio 1 del expediente.

Mediante auto del treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016), se admitió la demanda teniendo en cuenta que reúne los requisitos del artículo 162 del C.P.A.C.A (Ley 1437 de 2011), (fls. 34 - 35) y se ordenó la notificación a la entidad accionada, actuación que se llevó conforme a la Ley, según se acredita de los folios 39 a 43 del expediente, luego de lo cual se le corrió traslado de la demanda conforme al artículo 172 del CPACA (fl. 44).

Posteriormente se corrió traslado de excepciones de conformidad con el artículo 175 parágrafo 2 del C.P.A.C.A (Fl. 108). Así, transcurrido tal término, mediante auto del primero (01) de septiembre del año dos mil dieciséis (2016) se fijó la fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del citado estatuto de lo contencioso administrativo (Fls. 110-111).

Tal diligencia se llevó a cabo el día diecinueve (19) de septiembre del año dos mil dieciséis (2016), según consta en el acta que reposa a folios 113 a 119 del expediente, y de la cual puede destacarse que hubo necesidad de decretar medios de prueba para el esclarecimiento de los supuestos fácticos.

En consecuencia, el día trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016), se llevó a cabo la audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA para incorporar y practicar los medios de prueba decretados en la audiencia inicial (Fls. 161-163), diligencia en la que se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, al considerar que en el presente asunto era innecesario llevar a cabo la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento de que trata el artículo 182 del CPACA.

2.1. Contestación de la demanda (fls. 53-63).

Dentro del término de traslado para la contestación de la demanda, el apoderado judicial de la entidad accionada manifestó que es improcedente declarar de nulidad del acto demandado, dado que para el mismo existe motivación y fundamentación jurídica, la cual se encuentra en el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política, que establece la facultad del Concejo Municipal para determinar las escalas de remuneración salarial correspondiente a las distintas categorías de empleos, lo cual efectuó el Municipio de Puerto Boyacá de conformidad con; (i) la Resolución Orgánica N° 05393 del 18 de octubre de 2002, mediante el cual se certificó que el Municipio de Puerto Boyacá durante la vigencia fiscal 2010 tuvo unos ingresos corrientes de libre destinación por un valor de \$15.702 millones de pesos y unos gastos de funcionamiento que ascienden a la suma de \$6.559 millones de pesos, equivalente al 41.77% de los ingresos corrientes de libre destinación, (ii) la Ley 617 de 2000, artículo 6º, que establece el máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios, por lo que durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no pueden superar como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación los siguientes límites: especial 50%, primera 65%, segunda y tercera 70%, cuarta, quinta y sexta 80%, (iii) el Decreto N° 0840 de 2012, artículos 3º y 5º, mediante el cual se estableció el límite máximo salarial mensual para establecer el salario del Alcalde y de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2012, y (iv) el Decreto N° 0100-030077 de Septiembre 01 de 2011, mediante el cual se certificó el Municipio en tercera categoría para la vigencia del 1º de enero al 31 de diciembre de 2012, lo cual generó un incremento en los salarios de la planta de empleos; en consecuencia, afirma el apoderado de la entidad demandada, que siendo válido el acuerdo mediante el cual se incrementaron los salarios, por estar ajustado a la ley, también lo es el oficio demandado, por lo que se debe mantener incólume.

Así mismo, indica que la facultad dada a los entes Municipales en el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política tiene un límite máximo salarial que proporciona un margen de maniobra financiero, por lo cual no 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.

2.2. Militan dentro del expediente las siguientes pruebas:

- ✓ Copia del derecho de petición dirigido al señor Alcalde Municipal de Puerto Boyacá, radicado el día treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), mediante el cual la accionante solicitó el reajuste de sus salarios en proporción de 6 puntos adicionales o más por encima del incremento realizado en el año 2012 por la administración municipal desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2012 (Fls. 9-11).
- ✓ Copia del Oficio N° SGM 144 del 26 de enero de 2015, mediante el cual el Municipio de Puerto Boyacá da respuesta a la petición de la accionante, y para lo cual, entre otras cosas, le indica que *"(...) el ajuste salarial realizado en el año 2012 se fija basados en la nueva categoría asumida por el municipio y en la legislación que regula las escalas salariales en los diferentes niveles de las entidades territoriales; por lo que se determina que la expedición de los actos administrativos, se hicieron basados en la ley; motivo por el cual no son procedentes las peticiones realizadas dentro de la solicitud"*. (fls. 12-13, 66-67)
- ✓ Copia de la certificación laboral N° 394, expedida el 07 de noviembre de 2014, mediante la cual se certifica que la demandante labora al servicio de la Administración Municipal de Puerto Boyacá en Carrera Administrativa desde el 06 de marzo de 1996 a la fecha de la expedición de dicha certificación, desempeñando el cargo de Guardián (Fl. 15).
- ✓ Copia del acta de posesión en provisionalidad N° 017 de la demandante de fecha 06 de marzo de 1996. (Fl. 16).
- ✓ Copia del acta de posesión N° 01 del Alcalde de Puerto Boyacá, para el periodo 2012-2015. (Fl. 17).
- ✓ Copia del Acuerdo N° 003 de 11 de Abril de 2014, por el cual se actualizan las escalas de remuneración salarial para las diferentes categorías de empleos del

municipio de Puerto Boyacá para la vigencia fiscal de 2014 y se dictan otras disposiciones (Fls. 18-19, 99-102).

- ✓ Copia del Acuerdo N° 005 de 03 de Octubre de 2013, por el cual se establece el porcentaje de incremento salarial para los empleados públicos durante la vigencia fiscal de 2013. (Fls. 20-22, 95-98).
- ✓ Copia del Acuerdo N° 100-02-008 de junio 25 de 2012, por el cual se actualizan las escalas de remuneración salarial para las diferentes categorías de empleos del municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones (Fls. 22-25, 89-94, 132-1367).
- ✓ Constancia de conciliación extrajudicial, realizada el tres (03) de agosto de dos mil quince (2015), la cual fue declarada fallida. (fl. 26)
- ✓ Certificación expedida por la Profesional Universitario – Área de Personal del Municipio de Puerto Boyacá el día 03 de febrero de 2016, en la cual consta que la demandante labora en la Alcaldía del Municipio de Puerto Boyacá desde el 06 de marzo de 1996 en carrera administrativa desempeñando el cargo de guardiana municipal, y consta las asignaciones básicas mensuales devengadas por la demandante durante los años 2011 a 2015 (fl. 33, 64)
- ✓ Copia del Decreto N° 0100-030-077 de 01 de Septiembre de 2011 por medio del cual se categoriza el Municipio de Puerto Boyacá para la vigencia 2012. (Fls. 70-71).
- ✓ Copia del acta de negociación final del pliego de peticiones presentado por SINALSERPUB, Seccional Puerto Boyacá, a la Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá. (Fls. 72-79).
- ✓ Copia de la exposición de motivos presentada por el Alcalde Municipal de Puerto Boyacá al Concejo Municipal respecto del proyecto de acuerdo por medio del cual se ajusta el salario para la remuneración de las diferentes categorías de empleos

que conforman la estructura administrativa del Municipio de Puerto Boyacá para el año 2012 (fls. 80-81)

- ✓ Copia del Proyecto de Acuerdo de mayo de 2012, por el cual se actualizan las escalas de remuneración para las diferentes categorías de empleos del Municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones (fls. 82-86)
- ✓ Copia del Oficio de fecha 03 de abril de 2014, mediante el cual el Secretario Delegatario con funciones de Alcalde presenta la exposición de motivos del proyecto por el cual se actualizan las escalas de remuneración salarial para las diferentes categorías de empleos del municipio de Puerto Boyacá para la vigencia fiscal de 2014 y se dictan otras disposiciones, al presidente del Concejo Municipal (Fls. 87-88).
- ✓ Copia del Acuerdo N° 008 del 18 de noviembre de 2015, por medio del cual se establece la escala de remuneración salarial de los distintos empleos públicos del Municipio de Puerto Boyacá, se fija el salario de Alcalde y Personera Municipal para la vigencia fiscal de 2015 (fls. 103-107)
- ✓ Copia del Oficio N° SGM 2294 del 26 de septiembre de 2016, mediante el cual la Secretaria de Gobierno Municipal presenta un informe en relación con las actuaciones administrativas adelantadas por el Municipio de Puerto Boyacá con el fin de realizar la actualización de las escalas salariales en la vigencia 2012 (Fls. 129-131).
- ✓ Certificación en la que la Profesional Universitario Área de Personal del Municipio de Puerto Boyacá hace constar que no existe acto administrativo diferente al Acuerdo N° 100-02-008 del 25 de junio de 2012 para la actualización salarial de los servidores públicos del nivel directivo y profesional para la vigencia 2012 (Fl. 139).
- ✓ Certificaciones de la asignación salarial de los funcionarios del nivel Directivo y del nivel Profesional Universitario, Código 219, Grado 02, de los años 2011 y 2012. (Fls. 140-141).

- ✓ Certificación expedida por la Profesional Universitario – Área de Personal, en la cual consta la escala de remuneración aplicada a los servidores públicos de la Alcaldía del Municipio de Puerto Boyacá para la vigencia 2012 (Fl. 142)
- ✓ Certificación expedida por la Profesional Universitario – Área de Personal, mediante la cual se describen las funciones desempeñadas en el cargo de la accionante. (Fls. 143-144).
- ✓ Copia del Decreto N° 024 de 2011 por medio del cual se fija el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Puerto Boyacá para la vigencia fiscal del año 2012. (Fls. 145-160).

2.3. Alegatos de conclusión.

Dentro del término dado por el Despacho para presentar alegatos de conclusión, las partes guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Surtidas a cabalidad todas las demás etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observen causales de nulidad de lo actuado, es el momento de proferir la decisión que merezca la litis.

3.1. Cuestiones previas.-

3.1.1. Pruebas obrantes en copias simples dentro del *sub lite*.-

Sobre este particular, manifiesta el Despacho que a las mismas se les dará pleno valor probatorio, por cuanto éstas fueron debidamente incorporadas al expediente, sin que las mismas fueran en momento alguno controvertidas o tachadas por la respectiva parte contraria.

La anterior aclaración se efectúa dado que, de conformidad con el inciso uno del artículo 215 del CPACA, se debía presumir salvo prueba en contrario, que las copias simples tendrían el mismo valor de la original cuando no hubiesen sido tachadas de falsas, no obstante, a partir de la promulgación de la Ley 1564 de 2012 (Código general del Proceso), es decir el día 12 de julio del año 2012, el inciso primero del mencionado artículo 215 fue derogado¹.

3.2. Problema Jurídico a resolver:

En primer lugar, el Despacho debe determinar si el **Oficio N° SGM 144 de fecha 26 de enero de 2015**, mediante el cual se niega la solicitud de reajuste salarial a la demandante, y el **Acuerdo N° 100-02-008 del 25 de junio de 2012**, por el cual se actualizan las escalas de remuneración para las diferentes categorías de empleos del Municipio de Puerto Boyacá, se encuentran incursas en alguna causal de nulidad; en consecuencia, para resolver lo anterior, esta instancia abordará el siguiente problema jurídico:

¿Determinar si es viable ordenar a favor de **ELIDA TORRES GONZALEZ**, el reajuste salarial en proporción de 6 puntos adicionales por encima del incremento realizado por el Municipio de Puerto Boyacá en el año 2012 mediante Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2012?

3.3. Argumentos y sub argumentos para resolver el problema jurídico planteado:

En orden a resolver el problema jurídico planteado, el Despacho hará un recuento de la normatividad que establece la competencia para la fijación de salarios y prestaciones de los empleados públicos del nivel territorial, luego de lo cual analizara los límites máximos y mínimos para el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial, y por último se estudiará el caso concreto.

3.3.1. De la Competencia para la fijación de salarios y prestaciones de los empleados públicos del nivel territorial.

¹ Ver el artículo 626

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 (7 de julio de 1991), artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, se otorgó al Gobierno Nacional la potestad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, con base en las normas generales que expida el Congreso de la República.

En respuesta a esta facultad el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, mediante la cual fijo las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y en su artículo 12 habilitó al Gobierno Nacional para fijar, mediante decreto, el límite máximo salarial y prestacional de los empleados de las entidades territoriales, así:

*“ART. 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales **será fijado por el Gobierno Nacional**, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.*

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo: El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional”.

El artículo anterior fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 1995, en el entendido que las facultades conferidas al Gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales, y al **límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.**

Ahora bien, respecto de la competencia para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, además del artículo anteriormente citado, podemos encontrar las siguientes disposiciones Constitucionales:

En primer lugar, encontramos el artículo 313, numeral 6º Superior, que radica en cabeza de los concejos municipales la competencia para determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos del orden municipal, norma que debe entenderse

en consonancia con lo establecido en el literal e) – numeral 19 del artículo 150 ibídem; en efecto la norma indica:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos: (...)

6.- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta (...)”. (Subrayas fuera de texto).

Por su parte, el numeral 7º del artículo 315 señaló entre otras atribuciones del alcalde, la siguiente:

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde (...)

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

Las anteriores atribuciones también tienen sustento en el artículo 287, el cual constitucionalizó la autonomía de las entidades territoriales en los siguientes términos:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Participar en las rentas nacionales (...)”.*

Así las cosas, armonizando las atribuciones consagradas en los artículos anteriormente citados, la H. Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999 explicó la competencia concurrente que existe para la determinación del régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, así:

“(…) 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 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. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Así mismo, enfatizando en la facultad que tiene el Gobierno Nacional para establecer el límite máximo salarial a que estarían sujetos los empleados públicos de entidades territoriales, la citada Corporación en Sentencia C-315 de 1995 -mencionada con anterioridad- aclaró:

“(..) 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" (C.P. art. 287) (...) (Subrayas fuera de texto)

Sobre el tema el H. Consejo de Estado también se ha pronunciado en múltiples oportunidades, una de ellas en la sentencia del siete (07) de febrero de dos mil trece (2013), en la cual plasmó:

“Ahora bien, en el año 1968 se profirió el Acto Legislativo No. 1 de 1968, modificador de la Constitución Política de 1886, que introdujo el concepto de escalas de remuneración, que debían ser establecidas por el Presidente de la República para el nivel Nacional, por las Asambleas para la Administración Departamental y por los Concejos en el orden Municipal.

(..)

En este orden de ideas, se tiene que desde la reforma constitucional de 1968, se establece una competencia compartida y concurrente en materia salarial², pues tanto el Presidente de la República, como los Gobernadores, podían fijar los emolumentos de los empleados de sus dependencias, siempre con sujeción a las leyes o normas expedidas por el Congreso y las Asambleas.

² Teniendo en cuenta que el régimen prestacional correspondía al Congreso de la República.

Con la entrada en vigencia de la actual Carta Magna, se continuó con estos mismos lineamientos, atribuyendo a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales y Distritales la facultad de establecer las escalas de remuneración dentro de los lineamientos generales fijados en la Ley, esto es: nivel, grado y remuneración básica.

Así pues, la competencia para fijar el régimen salarial de los empleados territoriales, en términos de la nueva Constitución, quedó de forma concurrente, y así lo corroboró la corte Constitucional al proferir la sentencia C-510 de 1999 cuando dijo:

(..)

Tal como se expone, **la Carta de 1991 reservó la facultad de fijar el régimen salarial de los empleados públicos en cabeza del Congreso y del Gobierno Nacional, sin perjuicio de la competencia asignada a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para determinar las escalas salariales.**

De lo anteriormente expuesto, se advierte que hubo un cambio de competencia para fijar el régimen salarial de los empleados territoriales a partir del año 1968, situación que se consolidó definitivamente con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

(...)

Así pues, se da la tan mencionada competencia concurrente de que en principio habló la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999 para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales. **Por un lado está el Congreso de la República, quien es el que señala los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Por otro lado se encuentra 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. Las asambleas departamentales y concejos municipales, entran en el deber de determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate; y finalizan la concurrencia 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.**³ (Negrilla y Subraya fuera de texto)”

De acuerdo con todo lo expuesto, y tal como lo entienden las Altas Corporaciones arriba citadas, la competencia para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales se encuentra elevada a norma constitucional, según la cual intervienen cuatro autoridades para la determinación de dicho régimen salarial, que son;

(i) El Congreso de la República, quien está facultado para expedir la ley marco a la cual

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, siete (7) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00282-01(0273-11)

debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, facultad que ya fue ejercida con la expedición de la Ley 4° de 1992; **(ii)** El Gobierno Nacional, quien fija el límite máximo salarial de todos los servidores públicos de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados por servicios, guardando equivalencias con cargos similares del orden nacional, de manera que aquellas no pueden desbordar ese marco; **(iii)** Los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, quienes determina las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias según la categoría del empleo; y **(iv)** Los Alcaldes Municipales y los Gobernadores Departamentales, a quienes corresponde fijar los respectivos emolumentos teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo, así como las limitaciones propias de su presupuesto.

3.3.2. De los límites máximos y mínimos para el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial:

En relación con el reajuste salarial anual a que tienen derecho los empleados públicos del orden territorial, el artículo 4° de la Ley 4° de 1992 señala:

“Artículo 4°.- Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Los aumentos que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

Parágrafo- Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático Colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional” (Texto tachado declarado inexecutable mediante sentencia C-710 de 1999).

De conformidad con el artículo anteriormente transcrito, encuentra el Despacho que para el reajuste salarial anual a que tienen derecho los empleados públicos del orden territorial, además de ser aplicable la misma regla de competencia concurrente estudiada en el acápite anterior, también se deben tener en cuenta los criterios y objetivos

establecidos en el artículo 2º de la Ley 4º de 1992 para la fijación del régimen salarial y prestacional de los mismos, dentro de los que se destacan los siguientes:

Art.- 2º.-Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

(...)

“h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral (...).”

En torno al reajuste salarial anual de los servidores públicos, la Corte Constitucional en Sentencia C-1433 de 2000 efectuó las siguientes precisiones:

“(...) 2.8. La obligación que, tanto para el Gobierno como para el Congreso, establece la Constitución de aumentar periódicamente los salarios de los servidores públicos indudablemente tiene una concreción en la ley 4ª de 1992, específicamente en los arts. 1º, 2º y 4º. En efecto, la normativa constitucional se hace realidad cuando el Congreso al expedir dicha ley le impone al Gobierno la obligación de aumentar anualmente el valor de los referidos salarios; obligación que adquiere una relevancia constitucional, en la medida en que según el art. 189-10, es función del Presidente de la República obedecer la ley y velar por su estricto cumplimiento.

Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4ª de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente el salario de los servidores públicos.

No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4ª de 1992, pues el referido deber emana directamente de la Constitución y se desarrolla y operativiza en aquéllas. Dicho de otra manera, las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil (...).” (Subrayas fuera de texto).

Por su parte, el H. Consejo de Estado, a propósito del derecho que tienen los empleados del sector territorial a que sus salarios sean anualmente reajustados, en sentencia del 29 de marzo de 2012⁴, indicó:

⁴ C.P. VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Exp. 2095-11.

“(…) El reajuste salarial anual es un derecho de los trabajadores que permite mantener su poder adquisitivo en economías inflacionarias, garantizando su movilidad al igual que el desarrollo del empleo en condiciones dignas y justas.

Así mismo, como ha quedado expuesto, existe una competencia compartida entre el legislativo y el ejecutivo en orden a establecer el régimen salarial de los empleados públicos, situación que permite generar un equilibrio entre los extremos de las relaciones laborales, pues efectiviza el respeto de los beneficios mínimos del trabajador así como la flexibilidad al momento de fijar los emolumentos y demás beneficios derivados de la prestación personal y subordinada del servicio, de acuerdo con la situación económica del país. Igualmente, en el orden Municipal, de acuerdo con el artículo 315 de la Constitución Política, al Alcalde le corresponde fijar los emolumentos de sus empleos con sujeción a la Ley y a los Acuerdos.”
 (Subrayas fuera de texto)

Así las cosas, teniendo claro que el reajuste salarial anual es un derecho de los empleados públicos del orden territorial consagrado en el artículo 4º de la Ley 4º de 1992, para el cual es aplicable la misma regla de competencia constitucional concurrente estudiada en el acápite anterior y que para su realización el Gobierno Nacional debe tener en cuenta los criterios y objetivos establecidos en el artículo 2º de la misma normativa, es del caso recordar que –como se explicó con anterioridad y conforme al artículo 12 la Ley 4º de 1992- la competencia del Gobierno Nacional en el incremento salarial de los empleados públicos del orden territorial se restringe a establecer, mediante el decreto que expide anualmente, el límite máximo salarial al que debe estar sujeto el Concejo Municipal, para la determinación de las escalas de remuneración, y el Alcalde Municipal, para la fijación del incremento respectivo. Respecto de dicho límite máximo el H. Consejo de Estado⁵ indicó:

“(…) Para la Sala es claro que el límite máximo salarial señalado por el Gobierno Nacional anualmente, no indica que necesariamente este tenga que ser el salario que se le fije al empleado, puesto que como ya se dijo, es el margen que se impone en la escala salarial atendiendo a la estructura de los empleos, las funciones que se desempeñan, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad (…).” (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Ahora bien, del aparte jurisprudencial anteriormente transcrito, también encuentra el Despacho que, además del límite máximo salarial que establece en su decreto anual el Gobierno Nacional, también existen otros criterios de evaluación que de alguna manera permiten a las entidades territoriales establecer un parámetro para la fijación del incremento salarial anual de los empleados públicos territoriales, dentro de las cuales

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “B” C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Ref. 15001-23-31-000-2008-00248-01, Número Interno 2161-2011, Providencia del 6 de diciembre de 2012. Actor: Nelsy Edilia Lemus Chaparro.

podemos destacar "el cargo que desempeñe el servidor"⁶, "la estructura de los empleos, las funciones que se desempeñan, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad".

Así mismo, existen otras normas que también contribuyen a la fijación del incremento salarial anual de los empleados públicos territoriales, dentro de las cuales podemos destacar la Ley 617 de 2000, que si bien no regula de forma directa el régimen salarial de los empleados públicos de orden territorial, sí establece un límite a los gastos de funcionamiento de los municipios al señalar en su artículo 6º lo siguiente:

"ARTICULO 6o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

(...)" (Resaltado fuera de texto)

Así las cosas, la fijación del incremento salarial anual y/o la fijación del régimen salarial de los empleados al servicio de los entes territoriales está sujeta no solo a; (i) los objetivos y criterios que dentro de sus competencias estableció el Congreso en el artículo 2º de la Ley 4º de 1992, y a (ii) las disposiciones que expide anualmente el Ejecutivo para la fijación del límite máximo salarial, mediante decreto el Gobierno Nacional, sino también a (iii) criterios, como "el cargo que desempeñe el servidor", "la estructura de los empleos, las funciones que se desempeñan, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad, y a las (iv) limitaciones propias del presupuesto de la entidad territorial.

⁶ Si bien este criterio no fue señalado en la providencia transcrita con anterioridad, si fue señalado por el Consejo de Estado en providencia del 28 de junio de 2012, en la que dijo que el ente territorial podía modificar el porcentaje de incremento siempre que tomara como base el IPC y "según el cargo que desempeñe el servidor". (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo arenas Monsalve, providencia del 28 de junio de 2012, Expediente no 05001233100020010226001, Ref: 0584-2010, Actor Gloria Inés Fernández Cardona.)

Ahora bien, en cuanto al **límite mínimo** que deben tener en cuenta las entidades territoriales para la fijación del incremento salarial anual de los empleados de sus dependencias, la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como la de la Corte Constitucional coinciden en indicar que dados los fenómenos económicos y particularmente la inflación, que afectan la estabilidad de los ingresos laborales, es necesario preservar su poder adquisitivo para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas, lo cual solo se garantiza tomando como punto de referencia la variación del Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior. En efecto, la sentencia C- 815 de 1999, indicó lo siguiente:

“(...) Así las cosas, vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores.

Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución (...) (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Por su parte, el Consejo de Estado en providencia del 28 de junio de 2012⁷, indicó lo siguiente:

“Ahora bien, de los criterios para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, se destaca que el Estado les debe garantizar progresivamente la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C., como bien lo manifestó la Corte en la sentencia C-931 de 2004, en los siguientes términos:

“(...) Los criterios generales que fundamentan el conjunto de decisiones que se acaban de analizar podrían sintetizarse de la siguiente manera:

a. El principio recogido por el inciso 1° del artículo 53 de la Constitución relativo al derecho del trabajador a recibir una “remuneración mínima vital y móvil”, debe ser interpretada como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario. (...)”

De la última sentencia transcrita [haciendo referencia a la sentencia C-931 de 2004], es dable concluir que el reajuste salarial porcentual que se realiza a favor de los empleados públicos no puede ser inferior al I.P.C., del año inmediatamente anterior y que partiendo de esta base se puede modificar el porcentaje según el cargo que desempeñe el servidor. (...)

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo arenas Monsalve, providencia del 28 de junio de 2012, Expediente no 05001233100020010226001, Ref: 0584-2010, Actor Gloria Inés Fernández Cardona.

Dadas las condiciones anteriores, debe resaltarse por la Sala que todo servidor público tiene derecho a que su salario se reajuste en forma periódica, para evitar la pérdida del poder adquisitivo del mismo, respetando los principios de equidad, movilidad y proporcionalidad del salario, así el porcentaje en que se debe ser incrementado el salario de los servidores públicos debe ser proporcional al nivel y el grado del cargo que desempeña en la entidad estatal.

*En éste punto debe resaltar la Sala que **el incremento salarial si bien debe ser proporcional como ya se expuso, este no puede ser inferior al IPC del año que expira cuando dicho reajuste es discutido y finalmente decretado en sede judicial (...)***” (Subrayas fuera de texto).

En suma, el incremento salarial anual de los empleados públicos del nivel territorial, encuentra como base mínima la inflación causada en el país en el año inmediatamente anterior, reflejada en el Índice de Precios al Consumidor IPC, razón por la cual el incremento porcentual debe ser igual o superior al IPC del año anterior, pues solo con ello se garantiza que el salario conserve su poder adquisitivo.

3.5. Caso concreto:

Con el libelo de la demanda, **la parte actora** pretende se reajuste su salarial en proporción de 6 puntos adicionales por encima del incremento realizado por el Municipio de Puerto Boyacá en el año 2012 mediante Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2012, toda vez que considera que dicho ente territorial viola el artículo 287 de la Constitución Política y los artículos 10 y 12 de la Ley 4° de 1992, en tanto convierte el derecho allí consagrado en una atribución única que sobrepasa los derechos laborales de los empleados públicos y no tiene en cuenta la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional al momento de realizar los aumentos salariales, de manera que no se pierda la capacidad de adquisición y pueda el empleado tener una mejor calidad de vida para sí mismo y su familia. En consecuencia, afirma que el aumento salarial del 9% hecho en el año 2012 a la demandante atenta contra las posibilidades de bienestar de ella y de su familia, en razón a que los ataca de manera contundente el fenómeno inflacionario frente a las personas que tuvieron un mayor incremento salarial, toda vez que la inflación incide en mucho mayor grado sobre la capacidad de las personas de menores ingresos para acceder a los bienes y servicios, y además la administración no tuvo en cuenta que aumentando el 15% a quienes más ganan y a los que menos ganan el 9% vulnera los principios de progresividad, proporcionalidad y solidaridad que exigen la constitución y la ley.

Por su parte, **el apoderado de la entidad accionada** manifestó que es improcedente declarar de nulidad del acto demandado, dado que para el mismo existe motivación y fundamentación jurídica, la cual se encuentra en el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política, que establece la facultad del Concejo Municipal para determinar las escalas de remuneración salarial correspondiente a las distintas categorías de empleos, lo cual efectuó el Municipio de Puerto Boyacá de conformidad con; (i) la Resolución Orgánica N° 05393 del 18 de octubre de 2002, mediante el cual se certificó que el Municipio de Puerto Boyacá durante la vigencia fiscal 2010 tuvo unos ingresos corrientes de libre destinación por un valor de \$15.702 millones de pesos y unos gastos de funcionamiento que ascienden a la suma de \$6.559 millones de pesos, equivalente al 41.77% de los ingresos corrientes de libre destinación, (ii) la Ley 617 de 2000, que establece el máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios, por lo que durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no pueden superar como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación los siguientes límites: especial 50%, primera 65%, segunda y tercera 70%, cuarta, quinta y sexta 80%, (iii) el Decreto N° 0840 de 2012, mediante el cual se estableció el límite máximo salarial mensual para establecer el salario del Alcalde y de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2012, y (iv) el Decreto N° 0100-030077 de Septiembre 01 de 2011, mediante el cual se certificó el Municipio en tercera categoría para la vigencia del 1º de enero al 31 de diciembre de 2012, lo cual generó un incremento en los salarios de la planta de empleos; en consecuencia, afirma el apoderado de la entidad demandada, que siendo válido el acuerdo mediante el cual se incrementaron los salarios, por estar ajustado a la ley, también lo es el oficio demandado, por lo que se debe mantener incólume.

Así mismo, indica que la facultad dada a los entes Municipales en el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política tiene un límite máximo salarial que proporciona un margen de maniobra financiero, por lo cual 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.

Ahora, del análisis integral de las pruebas allegadas al plenario, el Despacho logra establecer:

- Que la demandante se encuentra laborando en carrera administrativa en el Municipio de Puerto Boyacá en el cargo de Guardián desde el 06 de marzo de 1996, y ha devengado, entre otros, los siguientes salarios: (fls. 15, 33, 64)

AÑO	SALARIO
2011	\$1.142.151
2012	\$1.244.945
2013	\$1.319.642
2014	\$1.425.213
2015	\$1.524.978

- Que, mediante Decreto N° 0100-030-077 del 01 de Septiembre de 2011, el Municipio de Puerto Boyacá fue clasificado en tercera categoría para la vigencia fiscal de 2012. (Fls. 70-71).
- Que, mediante Acuerdo 100-02-008 de Junio 25 de 2012, el Municipio de Puerto Boyacá actualizó las escalas de remuneración salarial para las diferentes categorías de empleos de dicho municipio para la vigencia fiscal de 2012, de la siguiente manera: (Fls. 90-94)

NIVEL	CODIGO	GRADO	ASIGNACION
ASISTENCIAL	482	03	1.244.945
ASISTENCIAL	407	04	1.555.451
ASISTENCIAL	485	03	1.244.945
ASISTENCIAL	487	03	1.244.945
ASISTENCIAL	403	02	1.176.928
ASISTENCIAL	407	02	1.176.928
ASISTENCIAL	470	01	1.049.629
ASISTENCIAL	425	02	1.176.928
ASISTENCIAL	413	02	1.176.928
ASISTENCIAL	475	01	1.049.629
TECNICO	314	05	2.020.686
TECNICO	336	03	1.767.570
TECNICO	314	04	1.767.570
TECNICO	314	03	1.555.451
TECNICO	314	02	1.244.945
TECNICO	314	01	1.176.928
TECNICO	306	02	1.244.945
PROFESIONAL	219	02	2.901.257
PROFESIONAL	201	02	2.901.257
PROFESIONAL	202	02	2.901.257
PROFESIONAL	227	01	1.569.721

ASESOR	105	01	2.901.257
DIRECTIVO	020	02	3.493.799
DIRECTIVO	009	02	3.493.799
DIRECTIVO	009	01	3.493.799

- ✓ Que la demandante elevo derecho de petición al señor Alcalde Municipal de Puerto Boyacá, el día treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), en el cual solicito el reajuste de sus salarios en proporción de 6 puntos adicionales o más por encima del incremento realizado en el año 2012 por la administración municipal desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2012 (Fls. 9-11).
- ✓ Que el Municipio de Puerto Boyacá, mediante Oficio N° SGM 144 del 26 de enero de 2015, da respuesta a la petición de la accionante anteriormente mencionada, para lo cual, entre otras cosas, le indica que "(...) *el ajuste salarial realizado en el año 2012 se fijó basados en la nueva categoría asumida por el municipio y en la legislación que regula las escalas salariales en los diferentes niveles de las entidades territoriales; por lo que se determina que la expedición de los actos administrativos, se hicieron basados en la ley; motivo por el cual no son procedentes las peticiones realizadas dentro de la solicitud*" (fls. 12-13)

En orden a resolver el presente asunto, debe el Despacho recordar que –como se expuso en acápites anteriores- la competencia para la fijación del incremento salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales es concurrente, por cuanto para ello deben intervenir cuatro autoridades, quienes cumplen diferentes funciones para su determinación, así; **(i)** El Congreso de la República, quien está facultado para expedir la ley marco a la cual debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, facultad que ya fue ejercida con la expedición de la Ley 4º de 1992, la cual en su artículo 2º consagra los criterios y objetivos que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para la determinación del límite máximo salarial; **(ii)** El Gobierno Nacional, quien fija el límite máximo salarial de todos los servidores públicos de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados por servicios, guardando equivalencias con cargos similares del orden nacional, de manera que aquellas no pueden desbordar ese marco; **(iii)** El Concejo Municipal, quien determina las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias según la categoría del empleo; y **(iv)** Los Alcaldes, a quienes corresponde fijar los respectivos emolumentos teniendo en cuenta

dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo, así como las limitaciones propias de su presupuesto.

Así que, conforme a lo anterior, el Concejo Municipal, para establecer las escalas de remuneración, tiene la facultad de actuar dentro del **límite máximo salarial** que se fije en el Decreto anual que expide el Gobierno Nacional, pues este límite no indica que el mismo sea el salario que se fije al empleado, sino que es *"el margen que se impone en la escala salarial atendiendo a la estructura de los empleos, las funciones que se desempeñan, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad⁸"*.

Ahora bien, así como existe un límite máximo salarial, también existe un **límite mínimo** para que las entidades territoriales puedan fijar el incremento salarial anual de los empleados de sus dependencias, el cual –conforme lo ha establecido la jurisprudencia emanada desde la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado- toma como referencia la inflación causada en el país en el año inmediatamente anterior, reflejada en el Índice de Precios al Consumidor IPC, razón por la cual el incremento porcentual debe ser igual o superior al IPC del año anterior, pues solo con ello se garantiza que el salario conserve su poder adquisitivo, para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas.

Pero, además de los límites máximos y mínimos salariales, también existen otros criterios de evaluación que de alguna manera permiten a las entidades territoriales establecer un parámetro para la fijación del incremento salarial anual de los empleados públicos territoriales, dentro de las cuales podemos destacar *"el cargo que desempeñe el servidor⁹"*, *"la estructura de los empleos, las funciones que se desempeñan, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad¹⁰"*.

Así mismo, existen otras normas que también contribuyen a la fijación del incremento

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección "B" C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Ref. 15001-23-31-000-2008-00248-01, Número Interno 2161-2011, Providencia del 6 de diciembre de 2012. Actor: Nelsy Edilia Lemus Chaparro

⁹ El Consejo de Estado en providencia del 28 de junio de 2012, dijo que el ente territorial podía modificar el porcentaje de incremento siempre que tomara como base el IPC y *"según el cargo que desempeñe el servidor"*. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo arenas Monsalve, providencia del 28 de junio de 2012, Expediente no 05001233100020010226001, Ref: 0584-2010, Actor Gloria Inés Fernández Cardona.)

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección "B" C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Ref. 15001-23-31-000-2008-00248-01, Número Interno 2161-2011, Providencia del 6 de diciembre de 2012. Actor: Nelsy Edilia Lemus Chaparro.

salarial anual de los empleados públicos territoriales, como lo es la Ley 617 de 2000, que si bien no regula de forma directa el régimen salarial de los empleados públicos de orden territorial, sí establece en su artículo 6° un límite a los gastos de funcionamiento de los municipios, y por tanto para la fijación del incremento salarial anual las entidades territoriales deben también tener en cuenta las limitaciones propias del presupuesto de la entidad territorial.

En este sentido, y descendiendo al caso concreto, tenemos que en el año 2012, el Gobierno Nacional fijó los **límites máximos salariales** de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales para dicha anualidad mediante Decreto N° 0840 del 25 de abril de 2012, el cual para los empleados públicos de las entidades territoriales se estableció de la siguiente manera:

“Artículo 7°.- El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2012 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LÍMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	\$9.761.707
ASESOR	\$7.802.839
PROFESIONAL	\$5.450.909
TÉCNICO	\$2.020.686
ASISTENCIAL	\$2.000.635

(...)" (Resaltado fuera de texto)

Además de lo anterior, el decreto anteriormente citado, guardando coherencia con la competencia concurrente para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos, en sus artículos 8° y 11 estableció que *"Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual **superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7° del presente decreto**"* y que *"Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que **superen los límites máximos señalados en el presente***

decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos”.

En virtud de lo establecido por el Gobierno Nacional en el decreto anteriormente mencionado, y como se expuso con anterioridad, el Municipio de Puerto Boyacá - mediante Acuerdo 100-02-008 de Junio 25 de 2012-, actualizó las escalas de remuneración salarial para las diferentes categorías de empleos de dicho municipio para la vigencia fiscal de 2012, estableciéndose para el cargo de la demandante, esto es para nivel asistencial, grado 03, la suma de \$1.244.945 como remuneración salarial, lo que significó un ajuste del 9% respecto de lo que devengaba en el año 2011, pues para el año 2011 devengaba la suma \$1.142.151 y para el año 2012 su salario se fijó en la suma de \$1.244.945.

Así las cosas, de lo anterior se concluye que el ajuste del salario de la señora ELIDA TORRES GONZALEZ para el año 2012, se encuentra dentro del límite máximo fijados por el Gobierno Nacional a través del Decreto N° 0840 de 2012, pues no supero la suma de \$2.000.635 que se estableció como margen para el incremento del salario del nivel asistencial.

Ahora bien, para poder establecer si el incremento efectuado al salario de la demandante en el año 2012 se encuentra dentro del **límite mínimo**, se debe tomar como punto de referencia la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor del año anterior, este es 2011, la cual conforme se encuentra en la página web del DANE¹¹ correspondió al 3.73%¹², en consecuencia se observa que el incremento del salario de la señora ELIDA TORRES GONZALEZ para el año 2012, se encuentra dentro del límite mínimo que ha señalado la jurisprudencia tanto de la H. Corte Constitucional como del H. Consejo de Estado como garantía de conservación del poder adquisitivo del salario, pues el

¹¹www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/variaciones-porcentuales-IPC/2001-2016

www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/cp_ipc_dic11.pdf

¹² El Índice de Precios al Consumidor- IPC, fue incorporado al proceso, siguiendo lo dispuesto en artículo 180 del C.G.P. el cual señala que " *Todos los indicadores económicos nacionales se consideraran hechos notorios*".

incremento del salario de la demandante efectuado por el Municipio de Puerto Boyacá se encuentra muy por encima de dicho porcentaje, ya que -se reitera- dicho incremento correspondió al 9% respecto de lo que devengaba en el año 2011.

Ahora bien, respecto al argumento del apoderado de la parte demandante referente a que *a los trabajadores que para el año 2012 se les incrementó el salario en un 9% son precisamente las personas con salarios más bajos, quienes tienen una protección constitucional reforzada, y que por tanto con tal incremento se les está vulnerando el poder adquisitivo de sus salarios, máxime si se tiene en cuenta que a los trabajadores de mayores ingresos se les realizó un incremento del 15 %*; al respecto debe el Despacho traer a colación lo indicado por la H. Corte Constitucional frente al incremento salarial de los servidores de ingresos inferiores, que tienen una protección constitucional reforzada, en el sentido de que dicho incremento se debe basar principalmente en la inflación, es decir, debe ser éste indicador el punto de partida para incrementar el salario, que en ningún caso puede ser desconocido, garantizándose de ésta manera que el fenómeno inflacionario que afecta economías como la colombiana, no afecte el capacidad adquisitiva real de sus salarios; en efecto en sentencia C-1064 de 2001, precisó lo siguiente la mencionada Corporación:

*“(...) Ahora bien, aunque la Constitución contiene pocas disposiciones específicas en materia salarial, hay una en la Carta que ofrece un criterio que permite distinguir, en materia de aumento salarial, entre los servidores que están en las escalas salariales bajas, y los que están ubicados en las escalas superiores. Se trata del artículo 187 de la Constitución, que prevé expresamente que **el aumento para todos los servidores no tiene que ser idéntico**, lo cual es compatible con el principio de igualdad material en un Estado Social de Derecho. Dicho artículo habla de un **“promedio ponderado”**.*

En este caso, la Corte aplica por extensión este parámetro a los salarios con el fin de identificar a los servidores de ingresos inferiores, es decir, aquellos cuyo salario es menor al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central. Respecto de ellos, el incremento salarial debe basarse preponderadamente en la inflación, para que se mantenga la capacidad adquisitiva real de sus salarios. La Corte estima que varias razones, relativas a la protección reforzada que la Constitución brinda a las personas de bajos ingresos, impiden en este caso limitar el derecho a conservar el poder adquisitivo real del salario de estos servidores (...). (Subrayas y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, de acuerdo con la sentencia antes referida, la protección constitucional reforzada que la Constitución brinda a los servidores que están en las escalas salariales bajas, como es el caso de la aquí demandante, se ve reflejada en la prohibición a la entidad territorial de decretar un incremento salarial en un porcentaje menor al

incremento del Índice de Precios al Consumidor del año anterior, es decir, en palabras de la Corte Constitucional, frente a éste grupo de trabajadores no se puede limitar el derecho a conservar el poder adquisitivo real del salario con un incremento menor al IPC.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el incremento salarial efectuado por el Municipio de Puerto Boyacá en el año 2012 no está por debajo del IPC del año anterior, a juicio del Despacho el mismo no resulta contrario a lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 4° de 1992, máxime si se tiene en cuenta que en razón a la autonomía de que gozan las entidades territoriales en la gestión de sus intereses, las mismas pueden actuar dentro de un margen de maniobra¹³, que les permite fijar el incremento salarial de los empleados públicos de sus dependencias conforme a criterios como *"el cargo que desempeñe el servidor"*¹⁴, *"la estructura de los empleos, las funciones que se desempeñan, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad"*¹⁵, y las limitaciones propias del presupuesto de la entidad territorial¹⁶.

En suma, atendiendo a que el incremento del 9% efectuado por el Municipio de Puerto Boyacá al salario de la demandante en el año 2012; (i) se hizo respetando la competencia constitucional concurrente que consagra la Constitución Política de Colombia para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos de los entes territoriales, (ii) se encuentra dentro de los límites mínimos y máximos establecidos por el Congreso Nacional, (iii) toma en cuenta criterios como *"el cargo que desempeñe el servidor"*¹⁷, *"la*

¹³ Margen de maniobra que –se reitera– debe respetar los límites máximos y mínimos establecido por el Gobierno Nacional en su decreto anual; así lo indicó el H. Consejo de Estado en providencia del 18 de mayo de 2011, en la que señaló: *"La autonomía y facultades que la Constitución le otorga a los entes territoriales en materia salarial (artículos 287, 300, 313, 305, 313 y 315), están supeditadas no sólo a la ley general que sobre la materia expidió el Congreso de la República (Ley 4 de 1992) sino también a las normas que, dentro de su competencia, dicta el Gobierno Nacional para desarrollarla."* (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011), Radicación número: 05001-23-31-000-2002-04993-01(0618-10))

¹⁴ El Consejo de Estado en providencia del 28 de junio de 2012, dijo que el ente territorial podía modificar el porcentaje de incremento siempre que tomara como base el IPC y *"según el cargo que desempeñe el servidor"*. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo arenas Monsalve, providencia del 28 de junio de 2012, Expediente no 05001233100020010226001, Ref: 0584-2010, Actor Gloria Inés Fernández Cardona.)

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección "B" C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Ref. 15001-23-31-000-2008-00248-01, Número Interno 2161-2011, Providencia del 6 de diciembre de 2012. Actor: Nelsy Edilia Lemus Chaparro.

¹⁶ Ley 617 de 2000, artículo 6°

¹⁷ El Consejo de Estado en providencia del 28 de junio de 2012, dijo que el ente territorial podía modificar el porcentaje de incremento siempre que tomara como base el IPC y *"según el cargo que desempeñe el servidor"*. (Consejo de Estado, Sala

estructura de los empleos, las funciones que se desempeñan, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad”, y las limitaciones propias del presupuesto de la entidad territorial¹⁸, y (ii) se fijó conforme a la facultad y autonomía de que goza dicho ente territorial en la gestión de sus intereses, respetando el margen de maniobra delimitado por Congreso y por el Ejecutivo; el Despacho negara las pretensiones de la demanda.

4. Costas:

Finalmente respecto de la condena en costas, cabe recordar que el artículo 188 del CPACA establece que en todos los procesos, a excepción de las acciones públicas, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

De acuerdo con lo anterior, lo procedente sería imponer la correspondiente condena en costas a la parte actora como lo ordenan los artículos 365 a 366 del C.G.P., sin embargo como en el presente caso el Municipio de Puerto Boyacá no acredita haber incurrido en gasto alguno, no se hará reconocimiento al respecto. Esto de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 366 del Código General del Proceso y lo expuesto por el H. Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, providencia del 7 de abril de 2016¹⁹, en la que aclaró el tema de las costas en el sentido de que *"El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc."*²⁰

de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo arenas Monsalve, providencia del 28 de junio de 2012, Expediente no 05001233100020010226001, Ref: 0584-2010, Actor Gloria Inés Fernández Cardona.)

¹⁸ Ley 617 de 2000, artículo 6º

¹⁹ Consejo de estado – Subsección A – Magistrado Ponente: William Hernández Gómez – Expediente: 13001-23-33-000-2013-00022-01 – Radicado Interno: 1291-2014 - siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016).

²⁰ Sobre el tema más ampliamente expreso dicha Corporación:

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero.- DENIÉGUENSE las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Abstenerse de condenar en costas en aplicación del numeral 8° del artículo 365 del CGP y de conformidad con la jurisprudencia emanada por el H. Consejo de Estado.

Tercero.- Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso, si hay lugar a ello.

Cuarto.- En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes.

Notifíquese y cúmplase

OSCAR GIOVANY PULIDO CAÑÓN

Juez

-
- a) 'El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" -CCA- a uno "objetivo valorativo" -CPACA-.
 - b) Se concluye que es "objetivo" porque en toda sentencia se "dispondrá" sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
 - c) Sin embargo, se le califica de "valorativo" porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, **con el pago de gastos ordinarios del proceso** y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
 - d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
 - e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
 - f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP²⁰, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
 - g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.