



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA

Tunja, Catorce (14) de Marzo de dos mil Diecisiete (2017)

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MAHECHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150013333007201500128 00**

Agotado el trámite procesal del medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho, sin advertirse causal de nulidad en la actuación, procede el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA** a dictar sentencia, atendiendo lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, para resolver la demanda que ha dado origen al presente proceso.

I. ANTECEDENTES

La Señora **LUCY MAHECHA DE CRUZ**, por medio de apoderado, instaura MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, conforme al artículo 138 de la ley 1437 de 2011, contra **EL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**, con el fin de obtener, en sentencia definitiva, resolución favorable a las siguientes;

1. PRETENSIONES (ff. 2 a 3)

Que el Despacho resume así:

1. Declarar la nulidad del oficio SGM 139 de fecha 26 de enero de 2015, proferido por la Secretaria Delegataria con funciones de Alcalde Municipal de Puerto Boyacá, mediante el cual se negó la solicitud de reajuste salarial de la señora **LUCY MAHECHA DE CRUZ** efectuada a través de petición radicada el 30 de diciembre de 2014, en cuanto negó el reajuste salarial, así como el retroactivo de los excedentes salariales y los factores que lo constituyen, y su incidencia en las primas, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, primas 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.
2. Declarar que el Demandante tiene derecho a que el municipio de PUERTO BOYACÁ – BOYACÁ, le reconozca y pague: 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% ó 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% ó más, de los valores salariales devengados por el 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, primas de vacaciones, auxilio de alimentación, bonificaciones,

Medio de Control:

Demandante:

Demandado:

Radicación:

Pág. No. 2

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

LUCY MAHECHA DE CRUZ

MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ

15001333008201500128 00

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.

3. Declarar 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.

A TITULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

1. Condenar al Municipio de Puerto Boyacá - Boyacá a que se le reconozca y pague a la Demandante:
 - a) Los salarios en proporción de 6 puntos adicionales ó 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 no corresponde al 9%, sino al 15% ó 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% ó más, de los valores salariales devengados por el 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, primas 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.
2. Condenar 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.
3. Condenar al Municipio de Puerto Boyacá - Boyacá al pago de las costas del proceso

2. HECHOS (ff. 1 a 2).

Que el Despacho resume así:

1. La señora **LUCY MAHECHA DE CRUZ**, fue vinculada a la administración municipal de Puerto Boyacá, como empleada pública en Carrera Administrativa, desde el 11 de Junio de 1992, y actualmente ocupa el cargo de Auxiliar administrativo.

Medio de Control: **NULIDAD Y RESCINDIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MAHECHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150013333008201500128 00**
Pág. No. 3

2. El señor Alcalde Municipal de Puerto Boyacá – Boyacá, presentó al Concejo Municipal de esa localidad, el proyecto de acuerdo para fijar la escala salarial para los servidores públicos del municipio, para la vigencia 2012.
3. El Concejo Municipal de Puerto Boyaca – Boyacá, 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 nueve por ciento (9%) con respecto al año 2011, para la remuneración de las diferentes categorías de empleos que conforman la estructura administrativa del Municipio de Puerto Boyacá.
4. Durante la discusión del proyecto de acuerdo para el ajuste salarial de los servidores públicos del Municipio de Puerto Boyacá – Boyacá, únicamente se aprobó el ajuste salarial para éstos en proporción del nueve por ciento (9%), pero nada se aprobó con respecto a los cargos directivos ni profesionales, a quienes mediante el acuerdo 100-02-008, se les terminó aumentando el quince por ciento (15%) y el diez por ciento (10%) respectivamente.
5. El aumento salarial para el año 2012, se realizó sin justificación legal alguna, ni mucho menos se esgrimieron razones de peso que ponderaran los extremos para la fijación de salarios, desprotegiendo en esta forma el salario del Actor, que fue precisamente quien estuvo afectada con el menor incremento.
6. El aumento salarial del nueve por ciento (9%) hecho en el año 2012 para los servidores públicos de Puerto Boyacá, no solo contraria la Ley, sino que además, atenta contra las posibilidades de bienestar del trabajador y su familia, en razón a que le ataca de manera más contundente el fenómeno inflacionario frente a las personas que obtuvieron 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 porque la Administración no tuvo en cuenta que aumentando el 15% a quienes más ganan y a los que menos ganan el 9%, vulnera flagrantemente 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 encuentran seriamente limitados en sus derechos de contenido socio-económico.
7. Los trabajadores a quienes para el año 2012, se les incrementó el salario en un 9% y 10% con respecto al año inmediatamente anterior, son precisamente las personas con salarios más bajos, y tienen una protección constitucional reforzada, que es de obligatorio cumplimiento por parte de la Administración Municipal.
8. El aumento salarial para el servidor público del Municipio de Puerto Boyacá, se hizo de manera contraria a la ley y a la jurisprudencia¹, es decir, el incremento salarial del 15% debió haberse hecho a quienes solo se les incrementó el 9% y 10% y a los señores Secretarios de Despacho

¹ C. Const. C-1064/200. M.P.: M. Cepeda

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MAHECHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150013333008201500128 00**
Pág. No. 4

el 9% o menos, pues en estas circunstancias se han desmejorado las condiciones económicas de la Actora y su familia.

9. La Demandante agotó la vía gubernativa, solicitando la nivelación salarial, mediante escrito presentado el día 30 de diciembre de 2014, el cual le fue resuelto negativamente mediante oficio SGM 139 de fecha 26 de enero de 2015.

10. Los salarios y aumentos devengados por el Actor durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014 fueron así:

- Año 2011: \$1.079.750
- Año 2012: aumento del 9 % \$97.178.00 = \$1.176.928.00
- Año 2013: aumento del 6% \$ 70.616.00.00 = 1.247.544,00
- Año 2014: aumento del 8% \$99.803.45 = 1.347.347.00

En lo que ha trascurrido del año 2015, y hasta la presentación de la demanda no se le ha realizado aumento salarial.

La demandante agotó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad ante la Procuraduría general de la nación, declarándose fallida.

3. **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN** (ff. 3 a 5)

Constitución Política de Colombia: Artículos 150 numeral 19 literales e y f, 286, 287-1, 313 numerales 6 y 7, 315-7. Decreto 2400 de 1968; Decreto 1950 de 1973; Decreto 1042 de 1978; Decreto 1045 de 1978; Ley 4 de 1992 art. 3; Ley 617 de 2000; Decreto 1919 de 2002; Decreto 0840 de 2012. Sentencias T-105 de 2002 M.P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA, T-347 de 2002; T-1280 de 2005; C-510 de 1999; C-1064 de 2001, C-681 de 2003; C-880 de 2003, C-1017 de 2003, C-306 de 2004, C-314 de 2004; C-911 de 2012.

Señala que El artículo 150 de la Constitución Política numeral 19 literales e) y f), atribuye al Congreso de la República funciones indelegables, entre otras, como es la de fijar el régimen para todos los empleados públicos sin distinción de ninguna clase. Esa facultad del Congreso que se traduce en la expedición de normas marco se desarrolló en la ley 4 de 1992 que señala los objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

En el artículo 10º, establece la ley 4ª de 1992, reza: "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos."

En el artículo 12º, dijo: "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.

Medio de Control:

NULIDAD Y RESCINDIMIENTO DEL DERECHO

Demandante:

LUCY MAHECHA DE CRUZ

Demandado:

MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ

Radicación:

150013332008201500128 00

Pág. No. 5

El Municipio de Puerto Boyacá, violó las disposiciones mencionadas, en tanto que equivoca el derecho consagrado en el artículo 287-1 de la Constitución Política, y lo convirtió en una atribución única, que sobrepasa los derechos constitucionales y laborales de los Empleados Públicos, al no tener en cuenta que en el aumento salarial realizado al Demandante para el año 2012, viola los artículos 10 y 12 de la ley 4 de 1992, por cuanto no tiene en cuenta la línea jurisprudencial que para el efecto ha dispuesto la Honorable 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.

El aumento salarial del nueve por ciento (9%) hecho en el año 2012 al demandante, no solo contraría la Ley, sino que además, atenta contra las posibilidades de su bienestar y el de su familia, en razón a que los ataca de manera más contundente el fenómeno inflacionario frente a las personas que obtuvieron 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 porque la Administración no tuvo en cuenta que aumentando el 15% a quienes más ganan y a los que menos ganan el 9%, vulnera flagrantemente 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 encuentran seriamente limitados en sus derechos de contenido socio-económico.

Del proyecto de acuerdo para actualizar las escalas de remuneración para las diferentes categorías de empleos de Puerto Boyacá, presentado por el señor Alcalde de esa localidad en el mes de mayo de 2012 al Concejo Municipal y aprobado mediante el acuerdo N° 100-02-008 del 25 de junio de 2012, a simple vista se observa que no existen fundamentos legales ni jurídicos suficientes que expliquen la razón por la cual se expidió un acto administrativo, que vulnera los lineamientos ordenados por la Corte Constitucional, para definir el exceso en los salarios a quienes menos se debe incrementar y reajustar de manera injusta el salario a los servidores públicos que menos devengan, creando una diferencia significativa entre quienes aumentó el 15% y a los que solo aumentó el 9%, por el contrario, el incremento salarial, parece haberse hecho a ojo, sin tener en cuenta el principio de progresividad y vulnerando además los principios de equidad y proporcionalidad, que habla la Corte Constitucional en sentencia C-1064 de 2001.

II. TRÁMITE PROCESAL

1. PRESENTACIÓN Y ADMISIÓN

La demanda fue presentada el 13 de Julio de 2015, (f. 32); y fue inadmitida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Tunja, mediante auto del 8 de octubre de 2015, siendo luego admitida el día 29 de octubre de 2015 (f. 70 y 71); ordenándose la notificación personal al Representante Legal del municipio demandado y al Agente del Ministerio Público delegado ante ese Despacho Judicial.

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MAHECHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150013333008201500128 00**
Pág. No. 6

Efectuado lo anterior y vencido el periodo de 25 días de que trata el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (f. 77), empezó a correr el término de los 30 días de traslado que trata el artículo 172 del CPACA (f. 77); plazo que venció el 3 de agosto de 2016. Dentro de esa oportunidad, el apoderado de la parte demandada procedió a contestar la demanda, así:

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (ff. 88 a 98)

El municipio de Puerto Boyacá a través de su apoderado judicial, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda señalando que el acto administrativo demandado Oficio SGM-139 del 26 de enero de 2015, fue proferido en estricto derecho y de acuerdo a los postulados constitucionales y legales.

Sostuvo que el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política, establece la facultad del Concejo municipal de determinar las escalas de remuneración salarial correspondientes a las distintas categorías de empleos, es así que la determinación de un límite máximo salarial, proporciona un evidente margen de maniobra financiero a los entes municipales, por ello 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.

Por su parte la Contraloría General de la Nación, a través del contralor delegado para economía y finanzas públicas, en cumplimiento del artículo 2 de la ley 617 de 2000, y resolución No. 05393 del 18 de octubre de 2002, certificó que el Municipio de Puerto Boyacá, durante la vigencia fiscal del año 2010, tuvo unos ingresos corrientes de libre destinación por un valor de \$15.702.000 y unos gastos de funcionamiento que ascienden a la suma de \$6.559.000 equivalentes al 41.77% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Respecto a la competencia para la fijación de salarios, trajo a colación un pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante sentencia C-510 de 1999 en la cual se definió la competencia concurrente del gobierno nacional en materia prestacional, pues el artículo 12 de la ley 4 de 1992, señala que *"El gobierno determinara el límite máximo salarial de los servidores de las entidades territoriales guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional."*

Así mismo manifestó que, la determinación de un límite máximo salarial, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inoñas; puesto que 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, no obstante dentro del límite máximo las autoridades locales ejercen libremente sus competencias.

Por tal razón, adujo que la Corte Constitucional comprende una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en la que primero el Congreso de la República, está facultado para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen; segundo el

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MAHECHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150013333008201500128 00**
Pág. No. 7

Gobierno Nacional quien señala los límites máximos en los salarios de estos servidores teniendo en cuenta los principios del legislador; tercero las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales quienes determinan las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo que se trate, y por último 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.

3. AUDIENCIA INICIAL

Ahora bien, mediante auto de fecha 3 de Octubre de 2016 (ff.146 a 147), la Juez del Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Tunja, se declaró impedida para conocer del presente asunto, por lo que este Despacho, luego de recibir el expediente el día 18 de Octubre de 2016 (f.149), a través de providencia de 1 de Noviembre de ese año, decidió declarar fundado el impedimento planteado y asumió el conocimiento del presente asunto (f.151 y 152)

Así, mediante auto de fecha 10 de Noviembre de 2016, el Despacho fijó el día 05 de diciembre de 2016 como fecha para llevar a cabo la **audiencia inicial** que trata el artículo 180 del CPACA (ff. 156), una vez llevada a cabo la audiencia inicial, se dejó constancia de su realización en el Acta No. 220 (ff. 159 a 162 vuelto) y el CD anexo (f. 178). En esta misma audiencia se fijó el día 02 de febrero de 2017 para la celebración de la audiencia de pruebas que trata el artículo 181 del CPACA.

4. AUDIENCIA DE PRUEBAS

El 02 de febrero de 2016 fue efectuada la **audiencia de pruebas**, y se dejó constancia de su realización en el Acta No. 013 (ff. 206 a 207) y el CD anexo (f. 208); Llegada la fecha y hora señaladas, se tuvo por incorporadas las pruebas obrantes en el expediente, y se declaró evacuada la etapa probatoria, ordenando correr traslado para alegar de conclusión en los términos del inciso final del artículo 181 del CPACA, y advirtiendo que dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del traslado se proferiría la sentencia.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN;

5.1. Parte actora:

La parte actora guardo silencio en esta etapa del proceso.

5.2. Parte demandada (ff. 209 a 212):

Redundó en los mismos razonamientos plasmados en la contestación de la demanda, y agrego que en el presente caso para la fijación del régimen salarial de las autoridades territoriales se encuentra que los artículos 287,300 y 305, de la Constitución Política, otorgan a las entidades

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MAHECHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150013333008201500128 00**
Pág. No. 8

territoriales una autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que de esta manera tienen derecho a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que le correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

De esta manera insistió la parte actora que la competencia para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, la tiene en primer lugar el Congreso de la República pues está facultado para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional al señalar los límites máximos en los salarios de estos servidores.

Precisó que de acuerdo a lo manifestado por el Consejo de Estado Sección segunda Subsección B en sentencia del 28 de junio de 2012, Magistrado ponente Gerardo Arenas Monsalve, el artículo 53 de la Constitución protege la movilidad salarial tanto de los servidores públicos que gana uno o dos salarios mínimos como de los que están ubicados en escalas salariales superiores, respetando la línea jurisprudencial trazada por medio de la Sentencia C- 1433 de 2000, relativa al aumento salarial de los servidores públicos en el año pasado, es decir todos estos servidores deben recibir un aumento salarial en el periodo regulado por dicha ley, es decir en la vigencia fiscal que se inició el 01 de enero de 2001, y que terminara el 31 de diciembre de 2001.

A pesar de lo anterior, este órgano dejó clara la posibilidad que dicho aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos, pues la igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual, y los diferentes deben ser tratados diferente, teniendo en cuenta que dicho aumento debe hacerse para todos los servidores públicos, pero no en el mismo porcentaje para todos.

Apunto que el demandante tuvo conocimiento del ajuste salarial que realizó en su oportunidad, sin embargo guardó silencio al respecto y no manifestó ninguna inconformidad al porcentaje aplicado, por ende si el actor no estaba conforme con el porcentaje aplicado por la administración, le correspondía solicitar la nulidad del acuerdo en mención y solicitar la aplicación de otro porcentaje.

Así mismo señaló que el municipio de Puerto Boyacá, fue muy generoso en el aumento salarial del demandante, ya que estuvo muy por encima del aumento efectuado por otros municipios y por la Gobernación de Boyacá, es decir fue uno de los más altos a nivel nacional, por lo que no es coherente el argumento de que se perdió el poder adquisitivo del demandante, así como tampoco la discriminación o capricho que tuvo la administración municipal, al fijar los límites establecidos por el Gobierno Nacional.

Por todo lo anterior, expresó que si lo pretendido por la parte demandante es el reajuste en el salario realizado por el municipio de Puerto Boyacá, mediante acuerdo No. 100-02-008 del 25 de junio de 2012, este acto administrativo no fue demandado en el presente proceso por lo que el mismo debe seguir incólume y gozando de legalidad jurídica.

Medio de Control.
Demandante:
Demandado:
Radicación:
Pág. No. 9

NULIDAD Y INEJECUCIÓN DEL DERECHO
LUCY MAHECHA DE CRUZ
MUNICIPIO DE BUERTO BOYACÁ
150015-0000000128 00

5.3. Ministerio Público: (ff. 213 a 218)

Manifestó que la Constitución política de Colombia, establece una competencia concurrente entre el Congreso, el Gobierno Nacional y autoridades territoriales, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de nivel territorial, como lo ha indicado la sentencia C-510 de 1999, por consiguiente la determinación del monto de la asignación salarial para los empleados públicos de nivel territorial, compete a los alcaldes, quienes no solo están sometidos a los parámetros que por acuerdo fije el Concejo municipal, sino a los límites establecidos por el Gobierno Nacional y los parámetros fijados por el Congreso de la República.

Adujo que en aras de cumplir el mandato legal, el gobierno ha venido fijando los límites máximos salariales para los servidores del nivel territorial para la vigencia 2012, y para ese año fue proferido el Decreto 840 de 2012, en el que se determinaron los límites máximos de las asignación mensuales de los empleados públicos de las entidades territoriales.

Indicó que otro criterio para determinar el límite salarial es el presupuestal que debe observar los mandatarios locales al efectos de fijar los incrementos salariales de los empleados que hacen parte de sus plantas de personal, por lo que a través de la ley 617 de 2.000 se fijaron los valores máximos de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios en cada vigencia fiscal, los cuales no podrán superar el 50% para categoría especial, 65% primera categoría, 70% segunda y tercera categoría, y 80% cuarta, quinta y sexta.

Precisó que al comparar la certificación de salarios percibidos por el demandante, es claro que para todos los cargos del nivel asistencial, en el año 2011, fue percibida una asignación equivalente a \$1.079.750 y en virtud del acuerdo No. 100-02-008 del 25 de junio de 2012 cuando la entidad territorial paso a tercera categoría, para la vigencia 2012, lo percibido fue \$1.176.928, lo que significó un incremento del 9%, porcentaje que al ser comparado con el IPC, del año inmediatamente anterior, esto es 2011, el mismo fue fijado en 3.73% situación que se repite en las vigencias 2013, cuando percibió \$1.247.544, y en el 2014 en el que se fijó la suma de \$ 1.347.348 y en el 2015 por un valor de \$1.441.662.

Conforme a lo anterior, manifestó que los incrementos percibidos por la señora Lucy Mahecha de Cruz, han venido respetando el límite fijado por el Gobierno Nacional, pues no han sido inferiores al IPC, de los años 2011, 2012, 2013, y 2014, por el contrario se han fijado en un 9% para 2012, e igual situación se verificó en las vigencias siguientes, siendo el 6% para 2013, 8% para 2014, y 7% para 2015, y no supero el salario fijado anualmente para el alcalde municipal, ni los máximos para cada nivel de empleo, además los incrementos se realizaron manteniendo un equilibrio entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación, certificados por la Contraloría en cada vigencia.

Por tal razón, expresó que los cargos de nulidad esgrimidos respecto del oficio SGM 139 del 26 de enero de 2015, no están llamados a prosperar pues de un lado, no se demuestra que el incremento percibido por el demandante para el año 2012, fuera inferior al IPC del año

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MARCELLA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150013353008201500128 00**
Pág. No. 10

inmediatamente anterior, tampoco que el mismo afectara el poder adquisitivo del servidor público, aun durante vigencias posteriores, situaciones que le pide demostrar la violación de normas constitucionales y legales, (Ley 4 de 1992).

Ahora bien señaló, que si la inconformidad de la parte actora no radicaba en el acto acusado sino en el acuerdo No. 100-02-008 del 25 de junio de 2012, el Despacho conforme al artículo 148 del CPACA, está habilitado a su análisis cuyas conclusiones serian similares por lo que no sería viable inaplicar esta norma por encontrarla ajustada a la ley.

III. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO;

1.1 problema jurídico principal,

Consiste en determinar si el acto administrativo contenido en el oficio N° SCM 139 del 26 de enero de 2015, incurre en alguna causal de nulidad y si la demandante, tiene derecho al reajuste de su salario a partir del año 2012, en porcentaje superior al establecido mediante Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2012, de acuerdo con la ley aplicable al caso concreto.

1.2. Problema jurídico subsidiario;

Determinar si el Municipio de Puerto Boyacá, al negar a la hoy Actora, el reajuste de su salario a partir del año 2012, en porcentaje superior al establecido mediante Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2012, (15 %), afecta el principio de progresividad.

2. Resolución del caso.

2.1 De la competencia para fijar salarios y prestaciones de los empleados públicos del nivel territorial:

El artículo 150, numeral 19, de la Carta Política, en lo pertinente, establece que corresponde al Congreso dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno a fin de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública aclarando que **en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en la Corporaciones públicas territoriales, y éstas no podrán arrogárselas.**

Por su parte, el artículo 189 de la Constitución Política, atribuyó al Presidente de la República la competencia para fijar los emolumentos de los miembros de la Administración Central.

Respecto de **la competencia para la fijación del régimen salarial en las autoridades territoriales y especialmente en los Municipios.** Como soporte las siguientes normas de orden constitucional.

Medio de Control: **NULIDAD Y ANULACIÓN DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY M. GONZÁLEZ CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE SAN VICENTE BOYACÁ**
Radicación: **150013-10521-128 00**
Pág. No. 11

El artículo 287, norma que previó 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. (...)

El artículo 313, numeral 6º constitucional en relación con la determinación del salario, norma que **debe entenderse en consonancia con lo establecido en el literal e del numeral 19 del artículo 150 ibidem**, radica en cabeza de los Concejos Municipales, la competencia para determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos del orden municipal.

Por su parte, **el numeral 7º del artículo 315** señaló que corresponde al alcalde, crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y **fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes** sin crear obligaciones que excedan el monto global para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

El Consejo de Estado dando una interpretación armónica a las disposiciones constitucionales señaladas en precedencia, indica que existe una competencia concurrente entre el Legislador, el Gobierno Nacional y autoridades Locales, dando los siguientes parámetros:

"(...) se ha dejado claramente definido que en materia de determinación del régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales existe una competencia concurrente entre el Legislador, a través de leyes marco, el Ejecutivo, y las autoridades locales, asambleas y gobernadores, y concejos y alcaldes, así:

primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente por el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) 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, conforme a lo preceptuado en el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992;

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 (artículos 305-7 y 315-5 C.P.);

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 (artículos 305-7 y 315-7 C.P.). Se insiste en que las competencias del Ejecutivo y Legislativo

(...) En la misma línea, el artículo 288 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) establece que corresponde a los Concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos." (Resalta el Despacho)²

² C. E. 2A, e.41001-23-31-000-2006-00234-01, 7 May. 2015, C.P.: M. Rojas

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MARECHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE ALFARO BOYACÁ**
Radicación: **15001321310001000128 00**
Pág. No. 12

De acuerdo con lo anterior, y tal como lo señaló el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, debe ser definido por el respectivo **Concejo Municipal**, pues este cuenta con la potestad de **determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias**, según la categoría del empleo y **corresponde a los alcaldes**, fijar los respectivos emolumentos teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el **Gobierno Nacional** como tope máximo.

En suma, como ya lo ha precisado el Consejo de Estado³, la determinación **del régimen prestacional** de los empleados públicos territoriales **compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el legislador, y no a las Corporaciones Públicas Territoriales, las que, además, tienen prohibido arrogársela**; y en lo que se refiere al **régimen salarial**, el Gobierno es quien señala el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden nacional.

2.2 De los límites para el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial:

La Corte Constitucional en **sentencia C-315 de 1995**, consideró;

"que la competencia del Gobierno para fijar el límite máximo salarial de la remuneración de los empleados de los entes territoriales, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconoce ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción⁴ y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias⁵, como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución.

Dentro de este contexto, ha de colegirse que la competencia para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, requiere una interpretación sistemática y coherente de sus mandatos, a efectos de hacer compatible la autonomía que se reconoce a los entes territoriales, en especial, el que hace referencia a la facultad de gobernarse por autoridades propias⁶, con el esquema del Estado colombiano definido como una República unitaria, para lograr que las atribuciones de los distintos órganos a nivel central y territorial no resulte anuladas.

En conclusión y tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-402 de 2013, la determinación del régimen salarial de los servidores públicos del orden territorial responde a una fórmula de armonización entre el principio de Estado unitario y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades locales. A partir de ese marco, el Congreso y el Gobierno fijan los criterios y objetivos generales a los que se sujetan las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias, se insiste en el **gambito constitucional**, para la fijación de las escalas salariales y los emolumentos de los cargos adscritos a ellas. De esta manera, cada entidad territorial está investida de la facultad de determinar los aspectos concretos de

³ C.E. 2A, e. 2010969-05001-23-31-000-2005-00971-01, 26 Jul. 2012, C.P. B. Ramírez

⁴ Artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución Política.

⁵ Artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución Política.

⁶ Artículo 287, numeral 1 de la Constitución Política.

Medio de Control:

NULIDAD Y REVOCACIÓN DEL DERECHO

Demandante:

LUCY MARCELA DE COPIZ

Demandado:

MUNICIPIO DE BOYACÁ

Radicación:

150013-2014-000000028 00

Pág. No. 13

su régimen salarial, que respondan a las particularidades del ejercicio de la función pública en cada departamento, municipio o distrito, así como en variables presupuestales, la estructura institucional de la entidad territorial, el nivel de especialización profesional requerida.

Régimen salarial que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

2.3 Del reajuste salarial anual a que tienen derecho los empleados públicos del orden territorial;

El artículo 1º de la ley 4ª de 1992 facultó al Gobierno Nacional, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la rama ejecutiva nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, teniendo en cuenta los criterios y objetivos señalados en su artículo 2º, dentro de los que se destacan y que para el caso interesan 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 (...)"

Específicamente en lo que tiene que ver **con el reajuste salarial, el artículo 4º** de la norma en comento, señaló que con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 de la mentada Ley, el Gobierno Nacional, cada año, modificara el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d). *Ibidem* aumentando sus remuneraciones.

Por su parte, el Consejo de Estado, frente al reajuste anual de los empleados del sector territorial, precisó:

"(...) El reajuste salariales 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.

(...)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." (Resalta el Despacho)

En tal sentido y dentro de este nuevo reparto de competencias, **el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, habilitó al Gobierno nacional a efecto de fijar, mediante decreto, el límite máximo**

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MARCELA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **150012223012001100128 00**
Pág. No. 14

salarial y prestacional de los empleados de las entidades territoriales⁸. Respecto al artículo citado, este fue objeto de control de constitucionalidad, mediante la **sentencia C-315 de 1995**, declarándose condicionalmente exequible.

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

En tal virtud, para el año 2012, el límite salarial está definido por el **Decreto No 0840 de 2012 expedido por el Gobierno Nacional**, por medio del 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, en donde en el **artículo 7º, regula la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales en los siguientes términos:**

"Artículo 7º.- 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
<i>DIRECTIVO</i>	\$9.761.707
<i>ASESOR</i>	\$7.802.839
<i>PROFESIONAL</i>	\$5.450.909
<i>TÉCNICO</i>	\$2.020.686
ASISTENCIAL	\$2.000.635

(...) (Resalta el Despacho)

Una vez establecidos los anteriores límites máximos, **la misma norma preceptúa en su artículo 8º que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a estos, ni tampoco una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.**

Frente a los límites salariales referidos, el artículo 11 *ibidem*, es claro en indicar que;

⁸ "ART. 12. - Régimen prestacional. 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. **PAR. El gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional (...)** (Resalta el Despacho)

Medio de Control: **NULLIDAD DEL EJERCIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MARCELA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
Radicación: **1500123-31-000-2008-00248-01**
Pág. No. 15

"Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que excedan 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". (Resalta el despacho)

Al respecto el Consejo de Estado, señaló:

"(...) 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 (...)" (Resalta el Despacho)⁹

De igual manera existen otras normas que permiten de alguna forma establecer un parámetro para la fijación del régimen salarial 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, si establece un límite a los gastos de funcionamiento de los municipios al señalar en su artículo 6º lo siguiente:

"ARTICULO 6º. VALOR MÁXIMO 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%

(...)" (Resalta el Despacho)

Así las cosas, la fijación del régimen salarial de los empleados al servicio de los entes territoriales está sujeta, no solo a las disposiciones que dentro de sus competencias expide el Congreso y el Ejecutivo, concretamente el límite máximo salarial que anualmente fija, mediante decreto el Gobierno Nacional, sino también a las limitaciones propias del presupuesto de la entidad territorial.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el mínimo en el cual se han de reajustar los salarios de los empleados públicos, la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, coinciden en indicar que dados los fenómenos económicos y particularmente la inflación, los cuales afectan la estabilidad de los ingresos laborales, es necesario preservar su poder adquisitivo para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas, obligación que emana directamente de la Constitución y que se desarrolla y materializa con la expedición de la Ley 4ª de 1992, constituyéndose ésta última en el instrumento para hacer efectivos los mandatos

⁹ C.E. 2B, 15001-23-31-000-2008-00248-01, 6 Dic. 2012, C.P. G. Arenas

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUCY MALICHA DE CRUZ**
Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA**
Radicación: **15001352000201200128 00**

Pág. No. 16

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.

En efecto, la **sentencia C- 815 de 1999**, frente al mínimo que se debe reajustar el salario, indicó:

"(...) en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. (...)" (Resalta el Despacho)

La **sentencia C-931 de 2004**, igualmente señaló:

"(...) 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. (...)" (Resalta el Despacho)

Por su parte, el Consejo de Estado en providencia del 28 de junio de 2012¹⁰, precisó:

"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 mantuvo la Corte en la sentencia C-931 de 2004"

En conclusión, el **incremento salarial anual a los empleados públicos del nivel territorial, encuentra como base mínima, la inflación causada en el país, en el año inmediatamente anterior, reflejado en el Índice de Precios al Consumidor IPC**, razón por la cual, el incremento porcentual igual o superior al IPC del año anterior, garantiza que el salario conserve su poder adquisitivo.

2.4. Del principio de progresividad y prohibición de regresividad.

Este principio tiene sustento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que contempla la obligación de los Estados Partes de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, el artículo 7 del PIDESC, reconoció el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le confiere de forma especial una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores y un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie, por lo que se puede observar en esta disposición, el carácter social del **salario** de los trabajadores, lo cual estaría cubierto por el principio de progresividad y no regresividad¹¹.

Respecto al principio en comento la Corte Constitucional indicó:

¹⁰ C. E. 2B, e.05001233100020010226001, 28 Jun 2012, S.P. G. Arenas.

¹¹ "...El trabajo no es sólo un derecho de carácter fundamental, sino también de carácter social, con unos contenidos legales mínimos, y en cuanto a su desarrollo progresivo, siéuole aplicables el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador, que prescriben el deber de los Estados de adoptar las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente su plena efectividad." C. Const. C-182/2010, M.P.: J. Pretelt

Medio de Control:

NULIDAD DEL ESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante:

LUCY MAHECHA DE CRUZ

Demandado:

MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ

Radicación:

150073200320000128 00

Pág. No. 17

"El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: uno retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente prohibitivo puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social."(Negrillas del Despacho)¹²

Lo anterior permite entender que el principio de progresividad de los derechos sociales y la garantía de no regresividad de los mismos, entre los que está el trabajo y todos los demás derechos que de él se desprenden, siendo una obligación del Estado de avanzar constantemente en la protección de estos derechos, estableciendo unos contenidos legales mínimos, de los cuales se prohíbe la disminución en el radio de protección.

Asimismo, sobre la progresividad de los salarios de los servidores públicos ha expresado la Corte Constitucional, que corresponde a las autoridades competentes determinar el porcentaje de aumento para cada escala o grado salarial, reiterando que escapa a la órbita de dicha Corporación señalar porcentajes específicos toda vez que ello corresponde al margen de discrecionalidad de las autoridades competentes¹³.

Igualmente, el aludido Tribunal señaló que:

"El mantener el poder adquisitivo de los salarios bajos, ha dicho esta Corporación, tiene el carácter de intangible, en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Por el contrario, quienes ganan salarios más altos no son necesariamente sujetos de una protección salarial reforzada y su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario puede recibir distinto tratamiento, siempre que sea razonable.

De lo expuesto se infiere que el artículo 53 de la Constitución, cuando habla de salario "móvil", sí está consagrando el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, pero que este mandato no puede interpretarse como lo hace el demandante, en el sentido en que todos los salarios superiores al mínimo deben ajustarse anualmente en el mismo porcentaje en que haya sido incrementado aquél."

3. Del análisis probatorio y del caso concreto.

Del material probatorio obrante en el plenario es posible establecer qué;

Según Oficio No. SGM -139, la señora LUCY MAHECHA DE CRUZ, identificada con C.C. Nº 24.706.003, labora al servicio de la administración municipal de Puerto Boyacá, desde el 11 de junio de 1992 y actualmente está en carrera administrativa desempeñándose en el cargo de auxiliar administrativo, código 407, grado 02, nivel asistencial (f. 205).

¹² C. Cont. C-228/2011, M.P.: J. Henao.

¹³ C. Const. C-911/2012, M.P.: M. González.

¹⁴ Ibídem

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTAURACIÓN DEL DERECHO**
 Demandante: **LUCY MAHECHA DE CRUZ**
 Demandado: **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**
 Radicación: **150013330001001700128 00**
 Pág. No. 18

La Demandante señora LUCY MAHECHA DE CRUZ, identificada con C.C. N° 24.706.003, devengó los siguientes salarios (f. 99);

AÑO	SALARIO
2011	\$1.079.750
2012	\$1.176.928
2013	\$1.247.544
2014	\$1.347.343
2015	\$1.441.662

Observa el Despacho, que para el año 2012, el límite máximo salarial estaba definido por el **Decreto No 0840 de 2012 expedido por el Gobierno Nacional, el cual en su artículo 7º, regula la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales en los siguientes términos:**

"Artículo 7º.- 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	\$7.902.839
PROFESIONAL	\$5.450.909
TÉCNICO	\$3.020.686
ASISTENCIAL	\$1.000.635

(...)" (Resalta el Despacho)

El Municipio de Puerto Boyacá, mediante Acuerdo No. 000-02-008 del 25 de junio de 2012, actualizó las escalas de remuneración para las diferentes categorías de empleos, de la siguiente manera (f. 124 a 129);

NIVEL	CÓDIGO	GRADO	ASIGNACIÓN
ASISTENCIAL	482	02	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

Medio de Control:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante:

LUCY MAHECHA DE CRUZ

Demandado:

MUNICIPIO DE PUERTO ROYACÁ

Radicación:

150013270008201500128 00

Pág. No. 20

- La Corte Constitucional ha indicado que el incremento salarial de los servidores de ingresos inferiores, que tienen una protección constitucional reforzada, debe basarse principalmente en la inflación, es decir, éste indicador debe ser 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 la capacidad adquisitiva real de sus salarios¹⁷.

De otra parte, la protección constitucional que la Constitución Política, brinda a los servidores que están en las escalas salariales bajas, como es el caso de la señora LUCY MAHECHA DE CRUZ, identificada con C.C. N° 24.706.003 y de conformidad con el principio de progresividad, 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**; en el presente caso, el IPC del año 2011 fue del **3.73%**, y el incremento salarial efectuado al demandante en el año **2012** fue del **9%**, razones por las cuales, no se ve afectado el principio de progresividad y prohibición de regresividad¹⁸, señalado por el Apoderado de la parte Demandante en la demanda y en los alegatos de conclusión.

4. Conclusión;

Como las escalas salariales adoptadas mediante el Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2012, que fijó un incremento porcentual del 9% para el cargo que desempeña la señora LUCY MAHECHA DE CRUZ, identificado con C.C. N° 24.706.003, no resulta contrario a lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 4 de 1992, toda vez que de una parte el incremento salarial del 9% realizado en el año 2012, se ajusta a los límites mínimos y máximos en los cuales la administración municipal puede disponer el incremento salarial y de otra parte la Corte Constitucional ha indicado que el incremento salarial de los servidores de ingresos inferiores, que tienen una protección constitucional reforzada, debe basarse principalmente en la inflación, es decir, debe ser éste indicador el punto de partida para incrementar el salario, que en ningún caso puede ser desconocido¹⁹.

Así las cosas, en el presente caso no se acredita ninguna causal que permita declarar la nulidad del acto administrativo demandado, sumado a que no se desconoció el principio de progresividad y prohibición de regresividad, manteniendo el acto administrativo contenido en el oficio No. SGM-

¹⁷ C. Const. C-1064/2001, M.P.: M. Cepeda

¹⁸ C. Const. **C-228/11 "El principio de progresividad y la prohibición de regresividad** representa un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y dentro de ellos los derechos de seguridad social. La exigibilidad judicial de la protección de un derecho social, debe ser complementada con la posibilidad de conformar parámetros o estándares mínimos constituidos por prestaciones concretas, **cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar, y de no retorno en cuanto al nivel de protección alcanzado en determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional**, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.

¹⁹ sentencia C-1064 de 2001

Medio de Contradictorio:
Demandante:
Demandado:
Radicación:
Pág. No. 21

NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
LUCY MAHECHA DE CRUZ
MUNICIPALIDAD DE TUNJA BOYACÁ
1500133-1000230-1000128 00

139 de fecha 26 de enero de 2015, la presunción de nulidad, lo que conlleva a negar las suplicas de la demanda.

5. De las costas;

Teniendo en consideración lo dispuesto en el numeral **8º del artículo 365 del CGP**, en concordancia con la pauta jurisprudencial plasmada en la sentencia de fecha 7 de abril de 2016, proferida con ponencia del Consejero William Hernández Gómez²⁰, una vez valorado el plenario se advierte que no aparece probada la causación de costas, razón por la cual no se condenará a la parte vencida a su pago.

6. De la notificación

Finalmente, el Despacho ordenará que la presente sentencia se notifique en los términos del artículo 203 del CPACA, dentro de los 3 días siguientes a su expedición mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por estado en la forma prevista en el artículo 295 del CGP, siguiendo el criterio definido en la sentencia de fecha 21 de abril de 2016, proferida con ponencia de la Consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez²¹.

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, **la Juez Octavo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República de Colombia** y por autoridad de la Ley.

²⁰ CE 2A, 7 Abr. 2016, W. Hernández: "(...) El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:

- 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 CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia. (...)"

²¹ CE 5, 21 Abr. 2016, e11001-03-15-000-2015-02509-01 (AC), L. Bermúdez. En la providencia se señala que "(...) Si bien ese inciso segundo del art. 203 CPACA remite al 323 CPC (notificación por edicto), esta clase de notificaciones desapareció con el CGP, que en su art. 295 dispone la notificación por estado para autos y sentencias que no deban hacerse de otra manera - en concordancia con art. 291 CGP (en lo pertinente). Por otro lado, hay que tener presente que de conformidad con art. 198 CPACA entre las providencias enlistadas que deben notificarse personalmente, no se encuentran las sentencias (...)"

Medio de Control:
Demandante:
Demandado:
Radicación:
Pág. No. 22

NULIDAD Y RESTAURACION DEL DERECHO
LUCY MARECHA DE CRUZ
MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ
150013323008201506118 00

RESUELVE:

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

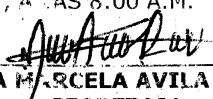
TERCERO: Si existe excedente de gastos procesales, por secretaria **devuélvase** al interesado.

CUARTO: En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas **las constancias respectivas**.

QUINTO: Notifíquese esta providencia en los términos del **artículo 203 del CPACA**, en concordancia con lo dispuesto en el **artículo 295 del C.G.P.** conforme lo expuesto en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


GLORIA CARMENZA PAEZ PALACIOS
JUEZ

<p>JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA SECRETARIA</p> <p>LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO NO. 0019 PUBLICADO EN EL PORTAL WEB DE LA RAMA JUDICIAL HOY QUINCE (15) DE MARZO DE 2017, A LAS 8:00 A.M.</p> <p> ANDREA MARCELA AVILA RESTREPO SECRETARIA</p>
