

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 3**

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**ACUERDOS MUNICIPALES - Presupuestos de la acción de invalidez.**

El mecanismo de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecido en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, que señaló las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional. Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986. En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986. Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986 (…)

**ESCALAS DE REMUNERACIÓN - Competencia de los concejos para determinar la de los empleados públicos municipales.**

En virtud de lo anterior, tratándose de los municipios, en el numeral 6° del artículo 313 *ibidem* se indicó que los concejos serían los encargados de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. De forma coherente con lo anterior, en el numeral 7° del artículo 315 de la Constitución Política se señaló cuáles serían las atribuciones de los alcaldes, prescribiéndose que éstos tendrían la atribución de fijar los emolumentos de los empleos públicos municipales, debiendo respetar lo previsto por los concejos al momento de establecer las escalas de remuneración. Así mismo lo ha entendido el Consejo de Estado, quien ha indicado que el régimen salarial de los empleados públicos del orden municipal debe ser definido por el respectivo concejo, al determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo; mientras que corresponde a los alcaldes fijar -en concreto- los respectivos emolumentos, teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo, así como la variación en el índice de precios al consumidor.

**ESCALAS DE REMUNERACIÓN - Invalidez de acuerdo municipal porque no se realizó una sucesión numérica, progresiva y sistemática de los salarios, sino que se fijaron en concreto los emolumentos que percibiría cada uno de los empleos.**

Descendiendo al caso concreto y con base en lo expuesto en el acápite de hechos probados, la Sala encuentra que lo dispuesto por el concejo municipal de Chitaraque en el artículo 1 del acuerdo demandado desbordó las competencias que el ordenamiento jurídico le asignó, razón por la cual el mismo debe ser declarado inválido. En efecto, al revisar el artículo 1° del acuerdo sometido a análisis de la Sala, se puede establecer que si bien se pretendió establecer una escala salarial, no se tuvo en cuenta los diferentes niveles y grados de los empleos que conforman la planta de cargos del ente territorial, lo que quiere decir que no se realizó una sucesión numérica, progresiva y sistemática de los salarios, sino que se fijaron en concreto los emolumentos que percibiría cada uno de los empleos; como por ejemplo, en los niveles directivo y técnico, en donde únicamente se estableció el salario. Lo anterior significa que el concejo se atribuyó facultades que solamente se encuentran en cabeza del alcalde. En un caso con supuestos fácticos similares, este Tribunal consideró lo siguiente: (…)Así las cosas, dado que en el artículo 1 del acuerdo demandado se omitió hacer una sucesión numérica y progresiva de la tabla salarial en relación con todos los grados de los diferentes niveles, la Sala concluye que el acto acusado no se ajusta a la facultad prevista para los concejos municipales establecida en el artículo 313 de la Constitución Política, referente a “determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo que se trate”, pues, en realidad, no se llevó a cabo una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para los niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala. Finalmente, como se ha considerado en otras ocasiones por este Tribunal, se llama la atención sobre el hecho de que “las escalas salariales se fijan según la nomenclatura y la clasificación de empleos establecida en el Decreto 785 de 2005 y no sobre los empleos de la planta de personal”, pues “el establecimiento de estos en el nivel municipal es una competencia que recae en el alcalde municipal al tenor de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 315 del texto constitucional en cuanto le compete “crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes (…)”. En tal sentido, “el establecimiento de (…) cuadro(s) de cargos de la planta de personal que contiene la denominación, los niveles jerárquicos, el código, el grado y el número existente en la Administración Municipal del Acuerdo acusado, carece de finalidad alguna y se constituye en un exceso, en punto a las normas que rigen la determinación de escalas salariales por parte del Concejo Municipal”. Conforme lo anterior, la Sala considera que el artículo 1º debe ser declarado inválido.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo el siguiente link:

<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100791001500123>

Tunja, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | 15001-23-33-000-2021-00791-00 |
| **Demandante:** | Departamento de Boyacá |
| **Demandado:** | Municipio de Chitaraque |
| **Medio de control:** | Validez de acuerdo municipal |
| **Tema:** | Sentencia de única instancia |

La Sala decide en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el departamento de Boyacá contra el Acuerdo No. 019 de 6 de octubre de 2021, expedido por el Concejo de Chitaraque.

**I. ANTECEDENTES**

# A.- La demanda

1.- El Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del artículo primero del Acuerdo Municipal Nº 019 del 6 de octubre de 2021,

“*P****OR DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESCALA SALARIAL DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS QUE CONFORMAN LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE CHITARAQUE, PARA LA VIGENCIA*** *2021”,* expedido por el Concejo Municipal de Chitaraque, por desconocer la Constitución Política y la ley, en la medida en que omitió la sucesión numérica y progresiva de lo que constituye una verdadera escala salarial.

# B- Cargo formulado

2.- El ente territorial alegó que el acuerdo en mención infringió los artículos 313 y 315, de la Carta; 1 a 4 y 15 a 20 del Decreto 785 de 2005 y 41 de la Ley 136 de 1994, en cuanto dispuso en su artículo *“PRIMERO”* la escala salarial para los empleos que conforman la planta de personal de la administración municipal.

3.- Señaló que la competencia para fijar los límites máximos salariales de los empleos públicos territoriales por niveles jerárquicos era del Gobierno Nacional, de conformidad con la Ley 4ª de 1992, y que una vez establecidos, los concejos municipales podían determinar las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos de la Administración Municipal, a efectos de que ningún empleo del orden territorial pudiera percibir una asignación básica mensual superior a dichos límites máximos, tal y como lo preveía el artículo 8° del Decreto 980 de 2021 “*Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional”,* pues allí se fijaron los límites máximos salariales de los empleados públicos por niveles.

4.- Anotó que al Concejo Municipal de Chitaraque- Boyacá, le correspondía determinar, únicamente, la escala de remuneración de sus dependencias, directriz que debió seguir el Alcalde respectivo, observando los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional.

5.- Sostuvo que los artículos 16 a 20 del Decreto 785 de 2005 integran la nomenclatura y la clasificación específica y remuneración de cada uno de esos empleos, y determinó que: *“dicho código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más, que corresponderán a los grados de asignación básica de acuerdo a las escalas de remuneración que las Asambleas y los*

*Concejos fijen para las distintas categorías de empleos”*

6.- Luego de definir el grado salarial y de citar apartes de una providencia proferida por este Tribunal, indicó que en el presente asunto, en el Acuerdo No. 019 de 6 de octubre de 2021 no se estableció en forma sucesiva numérica, progresiva y sistemática la tabla salarial por grados para los Empleos que conforman la planta de personal del municipio de Chitaraque, como quiera que para las diferentes categorías, no se señaló en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivaban de dicha categorización.

7.- Concluyó que esa circunstancia era una limitante en la planta de personal ya que obstruía la posibilidad de ascensos entre el mismo nivel jerárquico, nombramientos o creación de empleos, razón por la cual el Concejo de Chitaraque no tenía la obligación de establecer un límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de la entidad territorial del Municipio de Chitaraque para el año, sino determina las escalas de remuneración para los diferentes cargos que conforman la planta de personal en ese municipio.

# C.- Posición de la entidad territorial y demás intervinientes

8.- El Municipio de Chitaraque y el Concejo Municipal de Chitaraque no se pronunciaron dentro del término de fijación en lista establecido en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986.

9.- La Personería Municipal de Chitaraque y el Ministerio Público no hicieron manifestación sobre el particular.

**II. CONSIDERACIONES**

# D.- Cuestión previa – Impedimento manifestado por la Magistrada Beatriz Teresa Bustos Galvis

10.- La Honorable Magistrada integrante de la Sala de Decisión Número 3, doctora Beatriz Teresa Galvis Bustos manifestó su impedimento para conocer del asunto, aduciendo que se configuraba la causal prevista en el numeral 4° del artículo 130 del CPACA. Lo anterior, dado que su hija había suscrito un contrato de prestación de servicios con el departamento de Boyacá el pasado 24 de enero de 2022, con el objeto de «apoyar a la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurica del Departamento, en las actuaciones judiciales y extrajudiciales que le sean asignadas con el fin de fortalecer la defensa jurídica del Departamento de Boyacá».

11.- Al respecto, los restantes Magistrados integrantes de la Sala son del criterio de que el impedimento es infundado en la medida en que tratándose de procesos donde se revisa la validez de un acuerdo municipal, en estricto sentido no se está ante una contienda judicial donde existan partes en disputa, en la medida que dicho juicio de legalidad no involucra intereses propios y personalísimos de cada uno de los extremos procesales, sino que se está ante un juicio donde solamente se verifica la conformidad de un acto administrativo al ordenamiento jurídico.

12.- Nótese que la revisión de los acuerdos municipales por parte de los gobernadores departamentales es apenas un ejercicio «preventivo» que procede cuando se advierta un posible desconocimiento de las normas de rango superior a las cuales deben someterse los actos administrativos expedidos por los concejos.

13.- En la sentencia C-869 de 1999, la Corte Constitucional explicó que, de hecho, esa facultad de revisión de los acuerdos municipales, era ejercida por los gobernadores en pro de los municipios ―los cuales no eran contrapartes, pese a ocupar el extremo pasivo del proceso―; precisando que dicha figura debía ser diferenciada de los procesos de nulidad simple:

*«La facultad que le atribuyó el Constituyente a los gobernadores, a través del numeral 10 del artículo 305 de la C.P., se traduce en un especial control de constitucionalidad y legalidad, que se radica en cabeza de esos funcionarios, facultad que se encuentra desarrollada de manera concreta en el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, demandado por el actor, que establece que se ejerza por parte del gobernador, en un término no superior a veinte días, sobre los actos que producen los concejos municipales, en ejercicio de las competencias que la Carta Política les reconoce a las autoridades de esas entidades territoriales, de las cuales se predica la autonomía para manejar sus propios asuntos.*

*Lo anterior por cuanto el control lo ejerce el Gobernador, el cual tiene funciones propias que emanan del ejercicio de la autonomía que a las entidades territoriales les reconoce expresamente la Carta de 1991. También porque dicho control se efectúa para garantizar el respeto a la Constitución y a la ley, lo cual desde luego repercute en beneficio de la persona descentralizada y evita excesos de la misma que afecten los intereses de los individuos (…).*

*(…)*

*Lo anterior no quiere decir, como equivocadamente lo interpreta el demandante, que se despoje a los gobernadores de esa facultad, que emana de la misma Constitución, respecto de los actos de los alcaldes, pues ellos están obligados a asumirla y cumplirla, aún sin que medie mandato legal, al tenor de lo dispuesto en el citado artículo 4 del ordenamiento superior, que establece que la Constitución es norma de normas (…). (…).*

*Sobre la acción de nulidad la doctrina especializada ha dicho que ella se desenvuelve dentro de un proceso, que en la mayor parte de los casos es impugnatorio, ya que se entabla contra un acto administrativo previo, lo que a su vez le confiere otra característica, la de servir de instrumento de revisión de una acción estatal. De esta manera, como lo ha señalado esta*

*Corporación, “la finalidad de la acción de nulidad del acto administrativo demandado es la tutela del orden jurídico, a fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores de derecho. Esta acción se encuentra consagrada (…) para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo tiempo por cualquier persona”.*

*En esa perspectiva, la diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo».*

14.- La anterior postura también es compartida por el Consejo de Estado[[1]](#footnote-1)[[2]](#footnote-2). Así pues, basta anotar que las instituciones jurídicas de impedimento y recusación se vinculan inescindiblemente al principio constitucional de debido proceso; pero no a la manera de una presunción peyorativa sobre los funcionarios judiciales, respecto de quienes, por el contrario, se presume su imparcialidad[[3]](#footnote-3).

15.- Por lo anterior, se procederá a declarar sin fundamento el impedimento propuesto por la Magistrada Beatriz Teresa Galvis Bustos y, en consecuencia, la citada funcionaria continuará participando en la tramitación y decisión del asunto.

# E. - Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales

16.- El mecanismo de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecido en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, que señaló las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986[[4]](#footnote-4), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

17.- Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

18.- En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo

Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

19.- Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[5]](#footnote-5), el cual señala que, ***“****El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

20.- Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

21.- En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda.

# E.- Hechos probados

22.- La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

23.- El 6 de octubre de 2021, el Concejo Municipal de Chitaraque expidió el

Acuerdo No. 019, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESCALA SALARIAL DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE EMPLEOS QUE CONFORMAN LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE*

*CHITARAQUE, PARA LA VIGENCIA 2021”[[6]](#footnote-6).*

18.- El acuerdo fue debidamente fijado y desfijado en la página web del municipio y en la cartelera municipal el 15 de octubre de 2021[[7]](#footnote-7).

24.- El acto en mención fue sancionado por el alcalde de Chitaraque7.

25.- Con acta No. 076 del 30 de septiembre de 2021, se realizó sustentación del proyecto de Acuerdo No. 15 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESCALA SALARIAL DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DEL MUNICIPIO*

*DE CHITARAQUE PARA LA VIGENCIA 2021”[[8]](#footnote-8)*

26.- Con acta No. 079 del 1° de octubre de 2021, se hizo lectura, estudio y primer debate del proyecto de acuerdo No. 15 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESCALA SALARIAL DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS*

*DEL MUNICIPIO DE CHITARAQUE PARA LA VIGENCIA 2021”[[9]](#footnote-9)*

27.-Con acta No. 081 del 6 de octubre de 2021, se debatió y votó el proyecto de acuerdo No. 15 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESCALA SALARIAL DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DEL MUNICIPIO DE*

*CHITARAQUE PARA LA VIGENCIA 2021”[[10]](#footnote-10)*

28.- El Concejo Municipal de Chitaraque adoptó el Acuerdo No. 019 de 2021 y en su artículo 1º -objeto de reproche- dispuso:

“ACUERDO No. 019 DE 2021 (6 DE OCTUBRE DE 2021)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESCALA SALARIAL DE

LAS DIFERENTES CATEGORÍASA DE EMPLEOS QUE CONFORMAN

LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE CHITARAQUE, PARA LA VIGENCIA 2021”

(…)

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Establecer la Escala Salarial para los empleos que conforman la Planta de Personal de la Administración Municipal de Chitaraque, para la vigencia 2021, determinando el límite máximo salarial mensual para los servidores públicos de esta entidad territorial, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 980 del 22 de agosto de 2021 expedido por el Gobierno Nacional, así:

|  |  |
| --- | --- |
| **NIVEL JERARQUICO SISTEMA GENERAL** | **LÍMITE MÁXIMO**  **ASIGNACIÓN BÁSICA**  **MENSUAL** |
| DIRECTIVO | $14.825.106.oo |
| ASESOR | $11.850.174.oo |
| PROFESIONAL | $8.278.300.oo |
| TÉCNICO | $3.068.818.oo |
| ASISTENCIAL | $3.038.369.oo |

(…)”.

# F.- Análisis y decisión de la sala

29.- La Sala declarará la invalidez del artículo 1º del Acuerdo N° 019 del 6 de octubre de 2021, como quiera que el Concejo del Municipio de Chitaraque no respetó las competencias legales asignadas, en la medida que no estableció los niveles o categorías de empleos en el acuerdo demandado, sino que únicamente estableció la asignación básica de los cargos que pertenecen a la planta de personal del ente territorial, desconociendo que únicamente contaba con la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados.

30.- Cabe anotar que la competencia de este Tribunal en el marco de la validez de los acuerdos municipales se limita a examinar su legalidad y/o constitucionalidad únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas como infringidas, sin que sea dable abordar un estudio abstracto de legalidad ni un análisis de conveniencia que escapan al debate judicial del presente medio de control.

31.- Para el efecto, se expondrá lo que el marco jurídico vigente ha previsto respecto de las escalas salariales y se abordará lo relativo a la competencia para fijar salarios de los empleados públicos del nivel territorial.

# G.- Escalas salariales

32.- En cuanto se refiere al alcance de las escalas de remuneración salariales, en la sentencia C-416 de 1992 la Corte Constitucional señaló que las mismas correspondían a los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores, así:

*“En efecto, la* ***nomenclatura*** *de los empleos públicos es un catálogo, repertorio o relación clasificada de las plazas en que los servidores del Estado prestan a este sus servicios, o, como lo dijo la Corte Suprema de Justicia al resolver sobre acción similar a la que nos ocupa,* ***una “distribución jerarquizada y escalonada de los empleos del sector oficial, al cual corresponde una tasa diferencial de salarios, de desarrollo vertical****,* ***de manera tal que cargos del mismo nivel y categoría se retribuyan con la misma remuneración****”, las* ***escalas de remuneración no son otra cosa que los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores;*** *el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación está circunscrito a la normatividad aplicable a esos rubros en aspectos tales como la previsión de los eventos en que se causan las reglas para su cuantificación, los procedimientos para su cobro, reconocimiento y pago; la facultad de fijar asignaciones mensuales, bonificaciones e incrementos de salarios se agota cuando se determina el monto de ellos” (Resaltado y subrayas fuera de texto).*

33. El Consejo de Estado12, por su parte, se ha pronunciado respecto al alcance de las escalas de remuneración salarial de la siguiente manera:

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

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

*A su turno, el artículo 57- 5 - modificatorio del 187 - atribuyó a* ***las asambleas****, la potestad de “Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias* ***y las escalas de remuneración*** *correspondiente a las distintas categorías de empleo.”. El artículo 60- 9 - modificatorio del 194 -, dispuso como función del* ***Gobernador*** *la de “Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que* ***fijar sus emolumentos****, con sujeción a las normas del ordinal 5° del artículo 187”. El artículo 62-3 - modificatorio del 197 -, precisó como atribución de los* ***concejos****, la de “****Determinar*** *la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y* ***las escalas de remuneración*** *correspondientes a las distintas categorías de empleos”13.*

34.- Así las cosas, resulta indudable el carácter técnico de la competencia de los concejos municipales en materia salarial; atribución que no comprende ―ni puede comprender― la facultad de crear salario o factores salariales, sino que se limita a la fijación, en abstracto, de las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos.

35. Sobre el particular, mediante sentencia de 22 de abril de 2020, este Tribunal14, señaló:

*“Del anterior contexto, deduce la Sala que la atribución conferida a las entidades territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local,* ***comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados****, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos - sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente-,* ***no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes****.*

*En síntesis,* ***una escala salarial es una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos, sin determinar denominación o código de empleo alguno en particular****, para luego, a partir de ella obtener la asignación salarial para cada uno de los empleos, competencia del Alcalde Municipal.*

***Las asambleas departamentales y los concejos municipales****, entonces, dentro del sistema de remuneración de cargos* ***territoriales tienen autonomía para establecer y definir las correspondientes escalas salariales****, esto es, para fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales,* ***pero dentro del límite máximo, fijado por el gobierno nacional, el cual busca establecer el equilibrio y unificación del sistema****. Por su parte,* ***los gobernadores y alcaldes*** *quienes también tienen atribuciones en materia salarial,* ***actúan sujetos a tales parámetros****, es decir, dentro de esas escalas,* ***determinando el sitio que corresponde a cada uno de los empleos, lo cual equivale a definir el sueldo concreto asignado a cada uno de ellos****. De suerte que dentro de este marco la asignación mensual correspondiente a cada empleo queda determinada por su grado y la escala del respectivo nivel.*

*En este ámbito al fijar las escalas salariales,* ***los Concejos tendrán las siguientes posibilidades****:*

1. *Para cada uno de los niveles jerárquicos,* ***establecer varios grados y a los mismos asignarles una consecuencia económica con un tope máximo****, así:*

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Grado* | *Directivo* | *Asesor* | *Profesional* | *Técnico* | | *Asistencial* | |
| *1* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope*  *$...* | *máximo* | *Tope*  *$...* | *máximo* |
| *2* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope $...* | *máximo* | *Tope $...* | *máximo* |
| *3* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope $...* | *máximo* | *Tope $...* | *máximo* |
| *4* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope máximo $...* | *Tope*  *$...* | *máximo* | *Tope*  *$...* | *máximo* |

1. *Para cada uno de los niveles jerárquicos,* ***establecer varios grados y a los mismos asignarles una consecuencia económica con topes mínimos y máximos, sin sobrepasar el establecido por el Gobierno Nacional****, de la siguiente forma:*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Grado* | *Directivo* | | *Asesor* | | *Profesional* | | *Técnico* | | *Asistencial* | |
| *Límite mínimo* | *Límite máximo* | *Límite mínimo* | *Límite máximo* | *Límite mínimo* | *Límite máximo* | *Límite mínimo* | *Límite máximo* | *Límite mínimo* | *Límite máximo* |
| *1* | *$1000* | *$2000* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* |
| *2* | *$2001* | *$3000* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* |
| *3* | *$3001* | *$4000* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* |
| *4* | *$4001* | *$5000* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* |
| *5* | *$5001* | *$6000* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* | *$...* |

*Esta hermenéutica, se compadece con la competencia constitucional asignada a los concejos municipales para determinar escalas salariales. Como quiera que el legislador ni el constituyente determinaron una forma precisa para llevarla a cabo, es posible que las Corporaciones Públicas, puedan determinar de varias formas, siempre que respeten del ámbito de sus competencias y las de las demás autoridades” (Resaltado y subrayas fuera de texto).*

# H.- Competencia para fijar salarios de los empleados públicos del nivel territorial

36.- La competencia para fijar los salarios de los empleados públicos del orden territorial es concurrente entre el Congreso de la República, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

37.- Tratándose del Congreso de la República, según el literal e) del numeral 19° del artículo 150 de la Constitución Política, dicha rama del poder es la responsable de dictar normas ―de carácter general― en las cuales se señalen los objetivos y criterios a los cuales deberá sujetarse la rama ejecutiva al momento de fijar el régimen de salarios y prestaciones de los empleados públicos.

38.- A su turno, el Presidente de la República es el encargado de fijar los emolumentos de los empleos de la Administración central, de acuerdo con lo previsto por el numeral 14° del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con lo normado en el artículo 12 de la Ley 4 de 1992.

39.- Ahora bien, tratándose de la competencia de los entes territoriales sobre la materia, en el artículo 287 de la Constitución Política se constitucionalizó la autonomía de los mismos para gestionar sus intereses.

40.- En virtud de lo anterior, tratándose de los municipios, en el numeral 6° del artículo 313 *ibidem* se indicó que los concejos serían los encargados de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

41.- De forma coherente con lo anterior, en el numeral 7° del artículo 315 de la Constitución Política se señaló cuáles serían las atribuciones de los alcaldes, prescribiéndose que éstos tendrían la atribución de fijar los emolumentos de los empleos públicos municipales, debiendo respetar lo previsto por los concejos al momento de establecer las escalas de remuneración.

42.- Así mismo lo ha entendido el Consejo de Estado15, quien ha indicado que el régimen salarial de los empleados públicos del orden municipal debe ser definido por el respectivo concejo, al determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo; mientras que corresponde a los alcaldes fijar ―en concreto― los respectivos emolumentos, teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo, así como la variación en el índice de precios al consumidor.

43.- Descendiendo al **caso concreto** y con base en lo expuesto en el acápite de hechos probados, la Sala encuentra que lo dispuesto por el concejo municipal de Chitaraque en el artículo 1 del acuerdo demandado desbordó las competencias que el ordenamiento jurídico le asignó, razón por la cual el mismo debe ser declarado inválido.

44.- En efecto, al revisar el artículo 1° del acuerdo sometido a análisis de la Sala, se puede establecer que si bien se pretendió establecer una escala salarial, no se tuvo en cuenta los diferentes niveles y grados de los empleos que conforman la planta de cargos del ente territorial, lo que quiere decir que no se realizó una sucesión numérica, progresiva y sistemática de los salarios, sino que se fijaron en concreto los emolumentos que percibiría cada uno de los empleos; como por ejemplo, en los niveles directivo y técnico, en donde únicamente se estableció el salario. Lo anterior significa que el concejo se atribuyó facultades que solamente se encuentran en cabeza del alcalde.

45.- En un caso con supuestos fácticos similares, este Tribunal consideró lo siguiente:

*“Así las cosas, y en relación con el asunto en estudio, la Sala advierte que el Concejo Municipal de Somondoco infringió su marco competencial, pues en efecto, en el acuerdo demandado además de establecerse las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales, dio precisión de la asignación básica, en donde* ***a pesar de establecer los niveles o categorías (directivo, profesional, técnico y asistencial), incorpora el empleo al cual se le asigna el respectivo salario, lo que*** *de acuerdo a los cargos planteados* ***permite evidenciar que tal disposición desborda el marco de competencias del Concejo Municipal****, ya que,* ***al fijar la asignación salarial en forma específica para cada empleo, ha invadido sin lugar a equívocos la competencia del Alcalde****, quien en virtud del mandato constitucional tiene la facultad de fijar el salario de cada uno de los empleos específicos de la planta de personal de la entidad, atendiendo a la escala de remuneración que para el efecto le corresponde establecer al Concejo Municipal.*

*(…) Así (…) la escala salarial debe agrupar o clasificar los empleos del nivel municipal en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización, sin menoscabo del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional.*

*En consecuencia, le corresponde al Concejo Municipal diseñar el cuadro de escala de remuneración teniendo en cuenta la nomenclatura y clasificación de los empleos para el respectivo nivel o categoría (vr.gr. Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencia), y luego la fijación del valor de la asignación básica. Motivo por el cual,* ***en una Escala Salarial, solo se consigna los grados de asignación básica que corresponde al número de orden que indica el valor absoluto de la asignación mensual estipulada para el empleo****. Y no puede perderse de vista que conforme con la jurisprudencia constitucional, a efectos de predicarse una escala salarial ajustada a la ley es necesario que representen “los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores”*16.

46.- Así las cosas, dado que en el artículo 1 del acuerdo demandado se omitió hacer una sucesión numérica y progresiva de la tabla salarial en relación con todos los grados de los diferentes niveles, la Sala concluye que el acto acusado no se ajusta a la facultad prevista para los concejos municipales establecida en el artículo 313 de la Constitución Política, referente a *“determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo que se trate”,* pues, en realidad, no se llevó a cabo una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para los niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala.

47.- Finalmente, como se ha considerado en otras ocasiones por este Tribunal, se llama la atención sobre el hecho de que *“las escalas salariales se fijan según la nomenclatura y la clasificación de empleos establecida en el Decreto 785 de 2005 y no sobre los empleos de la planta de personal”*, pues *“el establecimiento de estos en el nivel municipal es una competencia que recae en el alcalde municipal al tenor de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 315 del texto constitucional en cuanto le compete “crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes (…)”*17. En tal sentido, *“el establecimiento de (…) cuadro(s) de cargos de la planta de personal que contiene la denominación, los niveles jerárquicos, el código, el grado y el número existente en la Administración Municipal del Acuerdo acusado, carece de finalidad alguna y se constituye en un exceso, en punto a las normas que rigen la determinación de escalas salariales por parte del Concejo Municipal”*18.

48. Conforme lo anterior, la Sala considera que el artículo 1º debe ser declarado inválido.

**III.- DECISIÓN**

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

**FALLA:**

**PRIMERO. - DECLARAR** infundado el impedimento formulado por la H. Magistrada integrante de la Sala de Decisión Número 3 doctora Beatriz Teresa Galvis Bustos, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. -** **DECLARAR** la invalidez del artículo 1º del Acuerdo N° 019 del 6 de octubre de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Chitaraque *“POR*

*MEDIO DEL CL SE ESTABLECE LA ESCALA SALARIAL DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE EMPLEOS QUE CONFORMAN LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE CHITARAQUE, PARA LA VIGENCIA*

*2021”*, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. -** Por Secretaría, comunicar esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal del Municipio de Chitaraque.

**CUARTO. -** Archivar el expediente, una vez en firme esta providencia.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

**Magistrada**

1. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Sentencia de once (11) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 52001-23-33-003-2016- [↑](#footnote-ref-1)
2. -01 [↑](#footnote-ref-2)
3. Presunción que, sin embargo, puede desvirtuarse cuando a ello hubiere lugar, siendo indispensable que el interesado suministre los elementos subjetivos que cimentan tal pretensión. Lo anterior, en la medida que los motivos que eventualmente podrían conspirar contra la imparcialidad, ecuanimidad y equilibrio a menudo pertenecen al fuero interno de las personas. En tal sentido, la Corporación llamada a dirimir el incidente debe ser enterada de aquellos motivos, para que pueda determinar si en realidad se encuentra ante un juez subjetivamente incompetente, por haber emitido juicios anticipados o ser sujeto de prevenciones que comprometan de antemano su criterio, al punto que alguna de las partes pudiese resultar perjudicada o favorecida. [↑](#footnote-ref-3)
4. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 13 a 16 archivo “3\_150012333000202100791001expedientedigi20211203104751” plataforma Samai.

   [↑](#footnote-ref-6)
7. Folio 19 archivo “3\_150012333000202100791001expedientedigi20211203104751” plataforma Samai. 7 Folio 18 archivo “3\_150012333000202100791001expedientedigi20211203104751” plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 23 a 25 archivo “3\_150012333000202100791001expedientedigi20211203104751” plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 26 a 27 archivo “3\_150012333000202100791001expedientedigi20211203104751” plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 28 a 32 archivo “3\_150012333000202100791001expedientedigi20211203104751” plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-10)