**ASIGNACIÓN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS – Marco normativo.**

Previo a resolver, resulta imperioso destacar, en primer lugar, que la Constitución Política, en el artículo 150 numeral 19 literal e), otorgó al Congreso de la República la competencia para que, mediante ley marco, dicte las normas generales y señale en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional en materia salarial y prestacional de los empleados públicos. Conforme a la anterior atribución, el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar, mediante decreto, los límites máximos salariales de los servidores públicos de los entes territoriales, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. Ahora bien, el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política y el parágrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, señaló que le corresponde a los Concejos Municipales, a iniciativa de los Alcaldes, determinar las escalas de remuneración salarial correspondientes a las distintas categorías de empleos. Por su parte, el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política consagró como una atribución del Alcalde, la de fijar los emolumentos para los empleados del municipio con arreglo a los acuerdos correspondientes. Mandato que fue reproducido en el numeral 4 del literal D del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, como una atribución propia en relación con la administración municipal. Es así que, en relación con la competencia de los departamentos y municipios respecto de la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-510 de 1999, estableció una competencia concurrente entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en materia salarial y una competencia exclusiva al Gobierno Nacional en materia prestacional; al respecto sostuvo: (…). En el mismo sentido, el Consejo de Estado, precisó las competencias en materia de fijación de escalas salariales para el orden departamental, que también resultan ilustrativas y aplicables al presente caso del nivel municipal, así: (…). De acuerdo a lo mencionado hasta aquí, de conformidad con la facultad otorgada a los Concejos Municipales en el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política, a dichas corporaciones les corresponde señalar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del orden territorial, es decir, establecer en forma numérica y sistemática las respectivas tablas salariales por grados en las que se consigna la asignación o remuneración básica mensual para cada vigencia.

**ESCALAS DE REMUNERACIÓN – Noción**

La escala salarial, también conocida como tabla salarial, es un concepto técnico propio de la función pública que caracteriza el régimen salarial dentro de un orden jerárquico, caracterizado por grados y niveles de empleos. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, “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”. En un sentido más amplio, la Corte se refirió así al sistema de escalas de remuneración para los servidores públicos: (…). Finalmente, cabe acotar que este Tribunal, en sentencia de fecha 29 de julio de 2014, proferida por la Sala de Decisión No. 4, dentro de la Acción de Validez de Acuerdo Municipal, radicado No.150012333000201400250-00, y en donde el suscrito ponente hizo parte de la Sala, se indicó lo siguiente: “… Ahora bien, dado que las escalas salariales de los empleos no puede ser objeto de estudio o análisis aisladamente, el Decreto 785 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004", en su artículo 2º define el empleo -razón de ser de las escalas salariales-, como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, los que de conformidad con el artículo 3º, ibídem, según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial en las entidades territoriales. Niveles jerárquicos que agrupan según la naturaleza de sus funciones, una serie de empleos, cada uno identificados con un código de tres (3) dígitos, donde el primer dígito indica el nivel y el segundo la denominación o nombre del empleo (art. 15 Decreto 785 de 2005), v.gr. 020 Secretario de Despacho, y 039 Gerente, donde el cero (0) nos indica que estos empleos son del Nivel Directivo y el 20 y el 39 nos indican la denominación de cada empleo, Secretario de Despacho y Gerente respectivamente, tal y como están previstos en el artículo del Decreto 785 de 2005. Lo propio se prevé para los otros niveles en los artículos del 17 al 20 del mencionado decreto. Y para efectos de la remuneración de cada uno de estos empleos, dicho código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más, que corresponderán a los grados de asignación básica de acuerdo a las escalas de remuneración que las Asambleas y los Concejos fijen para las distintas categorías de empleos (art. 15 Decreto 785 de 2005). En otras palabras, el grado salarial es el número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala numérica, sucesiva y progresiva, establecida para el respectivo nivel o categoría de empleos, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones, v.gr. las escalas salariales que año tras año el Gobierno Nacional fija mediante decreto para los distintos niveles o categorías de empleos de las diferentes entidades y organismos del Estado del orden nacional, donde la primera columna señala los grados de remuneración, consistentes en dos dígitos que, como ya se dijo, complementan los códigos que corresponden a las distintas denominaciones o nombre de los empleos que conforman cada una de las diferentes categorías o niveles jerárquicos. La segunda columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel directivo. La tercera columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel asesor. La cuarta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel profesional. La quinta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel técnico. La sexta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel asistencial. Veámoslo gráficamente, con valores en el nivel técnico, a manera de ejemplo:



De donde para el caso concreto, establecida la anterior escala salarial por el Concejo respectivo, corresponde al Alcalde Municipal, de conformidad con el numeral 7o del artículo 315 de la Constitución Política, fijar la respectiva asignación salarial a cada uno de los empleos que conforman la planta de personal (V/gr. Técnico Administrativo Código 367 Grado 02, le corresponde una asignación salarial mensual de $820.000; al Inspector de Policía 3ª a 6ª categoría, Código 303 Grado 05, le corresponde una asignación salarial mensual de $1.100.000). Y puede existir otra denominación de empleo del mismo nivel con igual grado salarial (V/gr. Técnico Operativo Código 314 Grado 02 le corresponde una asignación salarial mensual de $820.000, y así para los otros niveles o categorías de empleos).”

**LÍMITES MÁXIMOS SALARIALES DE LOS EMPLEADOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Regulación.**

Como ya se dijo en esta providencia, el parágrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992, confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar mediante decreto, los límites máximos salariales de los servidores públicos de los entes territoriales guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. Acerca de la constitucionalidad de la atribución en cabeza del Gobierno Nacional para señalar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, contenido en el ya citado parágrafo, la Corte Constitucional, en sentencia C-315 de 1995, consideró que “la determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias”. En la ya citada sentencia de constitucionalidad, la Corte razonó respecto de la compatibilidad de la referida atribución en manos del Gobierno Nacional con el principio constitucional de la autonomía territorial así: “La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos.” Para la vigencia 2022, el Gobierno nacional fijó el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales, el cual depende a su vez de la categorización del respectivo municipio y del sueldo asignado al Alcalde, pues se tiene como parámetro que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo. Para los efectos del presente caso, cabe destacar lo señalado en los artículos 3º, 7º y 8º del Decreto 462 de 2022: (…). Una vez expedido el Decreto de fijación de máximos salariales para los servidores públicos territoriales por parte del Gobierno Nacional, se activa la competencia constitucional en cabeza de los Concejos municipales para establecer, en concreto y según la categorización del respectivo municipio, las escalas salariales que regirán las asignaciones básicas de los empleos públicos del municipio en la forma ya reseñada en esta providencia. De esta manera, los Concejos municipales podrán ejercer libremente sus competencias en el tema salarial, siempre y cuando se respete los límites máximos. Para el desarrollo de dicha atribución constitucional, los Concejos municipales podrán expedir cada año el Acuerdo respectivo estableciendo la escala salarial de los servidores públicos, teniendo como parámetro los topes máximos del Gobierno Nacional y demás criterios técnicos objetivos para la buena y sana marcha de las finanzas públicas.

**ESCALAS DE REMUNERACIÓN – Invalidez de acuerdo municipal que las fijó para los empleados públicos del municipio de Tinjacá para la vigencia del año 2022 en el caso concreto, por no tratarse de una verdadera escala salarial.**

La Sala debe determinar si el Concejo Municipal de Tinjacá ejerció acorde con la Constitución y la ley, su competencia relativa a la determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Municipal, en particular, respecto de lo previsto en el artículo 2° del Acuerdo 004/22. En ese contexto, quedó acreditado en el expediente que el Alcalde del Municipio de Tinjacá presentó al Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo No. 005 del 16 de mayo de 2022, “Por medio del cual se fija la asignación básica mensual del Alcalde y se determinan las escalas salariales correspondientes a los distintos niveles de los cargos de empleados públicos del Municipio de Tinjacá para la vigencia 2022”. De igual manera que, el primer debate del mencionado proyecto se llevó a cabo el día 26 de mayo de 2022 en la Comisión Tercera Permanente o de Presupuesto y Hacienda Pública, y el segundo debate en plenaria el 31 de mayo siguiente. La sanción por parte del Alcalde Municipal se dio el día 2 de junio de 2022, quedando demostrado el debido trámite que se surtió para la presentación del proyecto, aprobación y sanción del Acuerdo en discusión. Dicho esto, en lo relacionado con el cargo de invalidez alegado por la Gobernación de Boyacá dirigido a cuestionar el debido ejercicio de la facultad prevista en el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política frente a la elaboración de las escalas salariales para los empleos del Municipio, considera la Sala que tiene vocación de prosperidad por las razones que se exponen a continuación. La escala salarial prevista en el artículo 2 acusado está estructurada bajo dos criterios a saber: niveles jerárquicos, y, valores correspondientes a cada uno de dichos niveles en términos de asignación máxima mensual. De lo anterior se advierte que, en primer lugar, la mencionada escala contempla únicamente el nivel directivo y profesional, es decir, no tiene en cuenta los niveles técnico y asistencial; y, por otra parte, carece de grados, desconociendo requisitos indispensables que, como se mencionó en precedencia, han sido establecidos por vía legal y jurisprudencial para la debida estructuración de una escala salarial. Dicha falencia implica que sea imposible determinar de manera cierta una escala numérica, sucesiva y progresiva de asignación salarial mensual para cada uno de los grados que conforman los diferentes niveles existentes en la planta de personal del Municipio. Por lo dicho, considera la Sala que, tal como lo manifestara la Gobernación en su escrito de demanda, lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo 004/22, no corresponde con una escala salarial. Por lo anterior, se concluye que el artículo 2 del Acuerdo 004/22 rompe con el principio de supremacía constitucional y de legalidad consagrado en el artículo 6° de la Carta Política, al desconocer los mandatos constitucionales y legales relacionados con la elaboración de escalas de remuneración salarial que deben estructurarse con orden, sucesión y progresividad entre los diversos grados y niveles de los empleos de la Administración, por lo que la Sala declarará su invalidez.

**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. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
|  <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200414001500123> |

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, siete (7) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**REFERENCIAS**

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TINJACÁ

RADICADO: 15001 2333 000 2022 00414 00

# ====================================

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

# l. ANTECEDENTES

**I.1. LA DEMANDA.**

**1.1. Pretensiones.**

El apoderado de la Gobernación de Boyacá pretende que esta Corporación declare la invalidez del artículo 2 del Acuerdo Número 004 del 31 de mayo de 2022 (en adelante **Acuerdo 004/22**), *"POR*

*MEDIO DEL CUAL SE FIJA LA ASIGNACION BÁSICA MENSUAL DEL ALCALDE Y SE DETERMINAN LAS ESCALAS SALARIALES CORRESPONDIENTES A LOS DISTINTOS NIVELES DE LOS CARGOS DE EMPLEADOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE TINJACÁ PARA LA VIGENCIA 2022”* expedido por el Concejo Municipal de Tinjacá.

**1.2. Normas violadas y concepto de violación.**

Señaló como vulnerados: artículos 6, 121, 313 numeral 6 y 315 numeral 7 de la Constitución Política.

Consideró que el artículo 2 del Acuerdo en discusión no corresponde con la fijación de una escala salarial sino con el incremento salarial de los funcionarios del nivel directivo y profesional. Indicó que esa situación genera que, dado que no se establecieron los montos mínimos y máximos para permitir al alcalde ejercer la atribución de asignar los salarios, se desborde el mandato contenido en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución. En el mismo sentido refirió que el salario fijado para el nivel directivo contraviene la ley y termina de viciar la validez del acuerdo, toda vez que, corresponde a una suma igual a la fijada para el Alcalde Municipal.

**I.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El municipio de Tinjacá, a través de su apoderado, se opuso a la petición de invalidez. En acápite denominado “excepciones” del escrito de contestación, fundamentó su oposición de la siguiente manera: el Acuerdo 004/22 atendió a lo dispuesto en la ley 4ª de 1992 y el decreto 462 de 2022 del Gobierno Nacional. En ese sentido, el Concejo Municipal procedió a la fijación de los límites máximos de la asignación básica mensual de los empleados públicos dando cumplimiento a sus competencias legales, correspondiéndole al Alcalde la fijación de los emolumentos en atención al acuerdo sancionado.

# II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i*) el acto administrativo acusado, *ii*) lo que se debate y el problema jurídico, y *iii*) el estudio del caso concreto acorde con el problema jurídico planteado y los hechos probados.

**II.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.**

La Gobernación de Boyacá demandó la invalidez del artículo 2° del Acuerdo 004/22, expedido por el Concejo Municipal de Tinjacá, el cual dispuso:

“(…) **ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con el artículo 7 del Decreto 462 de 2022, las Escalas Salariales correspondientes a los cargos públicos del Municipio de Tinjacá - Boyacá, según sus diferentes niveles y grados, para la actual vigencia fiscal, y con efectos retroactivos desde el 1º de enero de 2022, serán los siguientes de acuerdo a: NIVEL JERARQUICO ESCALA ASIGNACIÓN MÁXIMA MENSUAL DIRECTIVO $ 4.690.340 PROFESIONAL $ 3.291.614.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Ningún empleado público del

Municipio de Tinjaca - Boyacá, podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en este artículo. En todo caso, ningún empleado público del Municipio de Tinjaca - Boyacá, podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Alcalde.

**PARAGRAFO SEGUNDO:** El valor y las condiciones para el otorgamiento de los viáticos para los empleados públicos del Municipio de Tinjacá - Boyacá, corresponderán a lo establecido por el Gobierno Nacional para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. (…)”

**II.2. LO QUE SE DEBATE Y PROBLEMA JURÍDICO.**

La Gobernación de Boyacá pretende que se invalide el artículo 2 del Acuerdo 004/22, dado que lo dispuesto en el mismo no corresponde con la fijación de una escala salarial, sino a la determinación de un incremento salarial de los funcionarios del nivel directivo y profesional, extralimitando sus competencias legales, al invadir la órbita de las atribuciones que legalmente le competen al alcalde municipal.

Visto lo anterior, corresponde a esta Sala de Decisión establecer si el Concejo Municipal de Tinjacá ejerció, acorde con la Constitución y la ley, su competencia relativa a la determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Municipal, en particular, respecto a la escala prevista en el artículo 2° del Acuerdo censurado.

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

Las pretensiones de la demanda SI tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que efectivamente la escala salarial prevista en el artículo 2° del Acuerdo acusado, conforme a lo señalado en los mandatos constitucionales y legales respecto de la elaboración de escalas de remuneración salarial, no cumple con los requisitos exigidos, que indican que las mismas deben estructurarse con orden, sucesión y progresividad entre los diversos grados y niveles de los empleos de la Administración Municipal.

**3.1. Marco jurídico de los cargos formulados.**

La Gobernación de Boyacá alegó que el Concejo Municipal de Tinjacá desconoció las exigencias legales y jurisprudenciales para la elaboración de escalas salariales. Procede la Sala a precisar el marco jurídico acerca del régimen competencial en la materia y la forma como debe diseñarse las escalas salariales.

***3.1.1*** *Competencia para la asignación salarial de los empleados públicos en general y para los del orden municipal en particular.*

Previo a resolver, resulta imperioso destacar, en primer lugar, que la Constitución Política, en el artículo 150 numeral 19 literal e), otorgó al Congreso de la República la competencia para que, mediante ley marco, dicte las normas generales y señale en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional en materia salarial y prestacional de los empleados públicos.

Conforme a la anterior atribución, el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992[[1]](#footnote-1) confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar, mediante decreto, los límites máximos salariales de los servidores públicos de los entes territoriales, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

Ahora bien, el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política y el parágrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994[[2]](#footnote-2), señaló que le corresponde a los Concejos Municipales, a iniciativa de los Alcaldes, determinar las escalas de remuneración salarial correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política consagró como una atribución del Alcalde, la de fijar los emolumentos para los empleados del municipio *con arreglo a los acuerdos correspondientes*. Mandato que fue reproducido en el numeral 4 del literal D del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, como una atribución propia en relación con la administración municipal.

Es así que, en relación con la competencia de los departamentos y municipios respecto de la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-510 de 1999, estableció una competencia concurrente entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en materia salarial y una competencia exclusiva al Gobierno Nacional en materia prestacional; al respecto sostuvo:

“... 4.2. Dentro de este contexto, se pregunta, ¿cuál es el marco de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial y prestacional de los empleados de su administración?

(…) para la Corte es claro que **existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales**, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los límites establecidos por el legislador. **Tercero, Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate.** Cuarto, Los Gobernadores y Alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en las Ordenanzas y Acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional”. (Destacado de la Sala)

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, precisó las competencias en materia de fijación de escalas salariales para el orden departamental, que también resultan ilustrativas y aplicables al presente caso del nivel municipal, así:

“La facultad constitucional otorgada a las asambleas departamentales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, como lo ha sostenido esta Corporación, es de índole eminentemente técnica, y no comprende la facultad de crear el salario o factores salariales, sino que se limita a agrupar o clasificar los empleos del nivel departamental en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización.

Esa competencia implica que las asambleas tienen la autonomía para establecer y definir las correspondientes escalas salariales, esto es, para fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero siempre dentro del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional” [[3]](#footnote-3).

De acuerdo a lo mencionado hasta aquí, de conformidad con la facultad otorgada a los Concejos Municipales en el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política, a dichas corporaciones les corresponde señalar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del orden territorial, es decir, establecer en forma numérica y sistemática las respectivas tablas salariales por grados en las que se consigna la asignación o remuneración básica mensual para cada vigencia.

***3.1.2*** *De las escalas de remuneración salarial.*

La escala salarial, también conocida como tabla salarial, es un concepto técnico propio de la función pública que caracteriza el régimen salarial dentro de un orden jerárquico, caracterizado por grados y niveles de empleos. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, “las escalas de remuneración no son otra cosa que los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores”[[4]](#footnote-4). En un sentido más amplio, la Corte se refirió así al sistema de escalas de remuneración para los servidores públicos:

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

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

Finalmente, cabe acotar que este Tribunal, en sentencia de fecha 29 de julio de 2014, proferida por la Sala de Decisión No. 4, dentro de la Acción de Validez de Acuerdo Municipal, radicado No.150012333000201400250-00, y en donde el suscrito ponente hizo parte de la Sala, se indicó lo siguiente:

“… Ahora bien, dado que las escalas salariales de los empleos no puede ser objeto de estudio o análisis aisladamente, el Decreto 785 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004", en su artículo 2º define el empleo -razón de ser de las escalas salariales-, como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, los que de conformidad con el artículo 3º, ibídem, según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial en las entidades territoriales.

Niveles jerárquicos que agrupan según la naturaleza de sus funciones, una serie de empleos, cada uno identificados con un código de tres (3) dígitos, donde el primer dígito indica el nivel y el segundo la denominación o nombre del empleo (art. 15 Decreto 785 de 2005), v.gr. 020 Secretario de Despacho, y 039 Gerente, donde el cero (0) nos indica que estos empleos son del Nivel Directivo y el 20 y el 39 nos indican la denominación de cada empleo, Secretario de Despacho y Gerente respectivamente, tal y como están previstos en el artículo del Decreto 785 de 2005. Lo propio se prevé para los otros niveles en los artículos del 17 al 20 del mencionado decreto.

Y para efectos de la remuneración de cada uno de estos empleos, dicho código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más, que corresponderán a los grados de asignación básica de acuerdo a las escalas de remuneración que las Asambleas y los Concejos fijen para las distintas categorías de empleos (art. 15 Decreto 785 de 2005).

**En otras palabras, el grado salarial es el número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala numérica, sucesiva y progresiva, establecida para el respectivo nivel o categoría de empleos**, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones, v.gr. las escalas salariales que año tras año el Gobierno Nacional fija mediante decreto para los distintos niveles o categorías de empleos de las diferentes entidades y organismos del Estado del orden nacional, donde la primera columna señala los grados de remuneración, consistentes en dos dígitos que, como ya se dijo, complementan los códigos que corresponden a las distintas denominaciones o nombre de los empleos que conforman cada una de las diferentes categorías o niveles jerárquicos. La segunda columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel directivo. La tercera columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel asesor. La cuarta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel profesional. La quinta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel técnico.

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

Veámoslo gráficamente, con valores en el nivel técnico, a manera de ejemplo:



De donde para el caso concreto, establecida la anterior escala salarial por el Concejo respectivo, corresponde al Alcalde Municipal, de conformidad con el numeral 7o del artículo 315 de la Constitución Política, fijar la respectiva asignación salarial a cada uno de los empleos que conforman la planta de personal (V/gr. Técnico Administrativo Código 367 Grado 02, le corresponde una asignación salarial mensual de $820.000; al Inspector de Policía 3ª a 6ª categoría, Código 303 Grado 05, le corresponde una asignación salarial mensual de $1.100.000).

Y puede existir otra denominación de empleo del mismo nivel con igual grado salarial (V/gr. Técnico Operativo Código 314 Grado 02 le corresponde una asignación salarial mensual de $820.000, y así para los otros niveles o categorías de empleos).” (Negrilla fuera de texto).

***3.1.3*** *La regulación de los límites máximos salariales.*

Como ya se dijo en esta providencia, el parágrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992, confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar mediante decreto, los *límites máximos salariales* de los servidores públicos de los entes territoriales guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

Acerca de la constitucionalidad de la atribución en cabeza del Gobierno Nacional para señalar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, contenido en el ya citado parágrafo, la Corte Constitucional, en sentencia C-315 de

1995, consideró que *“la determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados.* ***Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias****”*.

(Resalta la Sala)

En la ya citada sentencia de constitucionalidad, la Corte razonó respecto de la compatibilidad de la referida atribución en manos del Gobierno Nacional con el principio constitucional de la autonomía territorial así: *“La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos.”*

Para la vigencia 2022, el Gobierno nacional fijó el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales[[6]](#footnote-6), el cual depende a su vez de la categorización del respectivo municipio y del sueldo asignado al Alcalde, pues se tiene como parámetro que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo. Para los efectos del presente caso, cabe destacar lo señalado en los artículos 3º, 7º y 8º del Decreto 462 de 2022:

**“ARTÍCULO 3.** ***Límite máximo salarial mensual para Alcaldes.*** A partir del 1 de enero del año 2022 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1551 de 2012, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde será:

**CATEGORÍA**

**LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL**

ESPECIAL

18.755.197

PRIMERA

15.891.504

SEGUNDA

11.486.730

TERCERA

9.214.188

CUARTA

7.708.054

QUINTA

6.207.953

SEXTA

4.690.340

(…)

**ARTÍCULO 7.** ***Límite máximo salarial mensual*** para empleados públicos de entidades territoriales. El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2022 queda determinado así:

|  |  |
| --- | --- |
| **NIVEL JERÁRQUICO** **SISTEMA GENERAL**  | **LIMITE MÁXIMO** **ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL**  |
| DIRECTIVO  | 15.901.409  |
| ASESOR  | 12.710.497  |
| PROFESIONAL  | 8.879.305  |
| TÉCNICO  | 3.291.615  |
| ASISTENCIAL  | 3.258.955  |

**ARTÍCULO 8.** ***Prohibición para percibir asignaciones superiores.*** Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7° del presente Decreto.

En todo caso, ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo. (…)”

Una vez expedido el Decreto de fijación de máximos salariales para los servidores públicos territoriales por parte del Gobierno Nacional, se activa la competencia constitucional en cabeza de los Concejos municipales para establecer, en concreto y según la categorización del respectivo municipio, las escalas salariales que regirán las asignaciones básicas de los empleos públicos del municipio en la forma ya reseñada en esta providencia. De esta manera, los Concejos municipales podrán ejercer libremente sus competencias en el tema salarial, siempre y cuando se respete los límites máximos. Para el desarrollo de dicha atribución constitucional, los Concejos municipales podrán expedir cada año el Acuerdo respectivo estableciendo la escala salarial de los servidores públicos, teniendo como parámetro los topes máximos del Gobierno Nacional y demás criterios técnicos objetivos para la buena y sana marcha de las finanzas públicas.

**3.2. El caso concreto.**

La Sala debe determinar si el Concejo Municipal de Tinjacá ejerció acorde con la Constitución y la ley, su competencia relativa a la determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Municipal, en particular, respecto de lo previsto en el artículo 2° del Acuerdo 004/22.

En ese contexto, quedó acreditado en el expediente[[7]](#footnote-7) que el Alcalde del Municipio de Tinjacá presentó al Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo No. 005 del 16 de mayo de 2022, *“Por medio del cual se fija la asignación básica mensual del Alcalde y se determinan las escalas salariales correspondientes a los distintos niveles de los cargos de empleados públicos del Municipio de Tinjacá para la vigencia 2022”*. De igual manera que, el primer debate del mencionado proyecto se llevó a cabo el día 26 de mayo de 2022 en la Comisión Tercera Permanente o de Presupuesto y Hacienda Pública, y el segundo debate en plenaria el 31 de mayo siguiente[[8]](#footnote-8). La sanción por parte del Alcalde Municipal se dio el día 2 de junio de 2022[[9]](#footnote-9), quedando demostrado el debido trámite que se surtió para la presentación del proyecto, aprobación y sanción del Acuerdo en discusión.

Dicho esto, en lo relacionado con el cargo de invalidez alegado por la Gobernación de Boyacá dirigido a cuestionar el debido ejercicio de la facultad prevista en el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política frente a la elaboración de las escalas salariales para los empleos del Municipio, considera la Sala que tiene vocación de prosperidad por las razones que se exponen a continuación.

La escala salarial prevista en el artículo 2 acusado está estructurada bajo dos criterios a saber: niveles jerárquicos, y, valores correspondientes a cada uno de dichos niveles en términos de asignación máxima mensual. De lo anterior se advierte que, en primer lugar, la mencionada escala contempla únicamente el nivel directivo y profesional, es decir, no tiene en cuenta los niveles técnico y asistencial; y, por otra parte, carece de grados, desconociendo requisitos indispensables que, como se mencionó en precedencia, han sido establecidos por vía legal y jurisprudencial para la debida estructuración de una escala salarial. Dicha falencia implica que sea imposible determinar de manera cierta una escala numérica, sucesiva y progresiva de asignación salarial mensual para cada uno de los grados que conforman los diferentes niveles existentes en la planta de personal del Municipio. Por lo dicho, considera la Sala que, tal como lo manifestara la Gobernación en su escrito de demanda, lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo 004/22, no corresponde con una escala salarial.

Por lo anterior, se concluye que el artículo 2 del Acuerdo 004/22 rompe con el principio de supremacía constitucional y de legalidad consagrado en el artículo 6° de la Carta Política, al desconocer los mandatos constitucionales y legales relacionados con la elaboración de escalas de remuneración salarial que deben estructurarse con orden, sucesión y progresividad entre los diversos grados y niveles de los empleos de la Administración, por lo que la Sala declarará su invalidez.

# III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.- DECLARAR INVÁLIDO** el artículo 2 del Acuerdo No.

004 del 31 de mayo de 2022, *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA LA*

*ASIGNACION BÁSICA MENSUAL DEL ALCALDE Y SE DETERMINAN LAS ESCALAS SALARIALES CORRESPONDIENTES A LOS DISTINTOS NIVELES*

*DE LOS CARGOS DE EMPLEADOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE TINJACÁ PARA LA VIGENCIA 2022”* expedido por el Concejo Municipal de Tinjacá, por lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la declaración de invalidez del artículo 2° del Acuerdo No. 004 del 31 de mayo de 2022, quedan sin efectos en lo pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente la autorización contenida en esa disposición del referido Acuerdo.

**TERCERO.-** Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al presidente del Concejo, al alcalde y al personero Municipal de Tinjacá - Boyacá.

**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor en el aplicativo SAMAI.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Magistrado

*PVN*

1. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de fecha 9 de febrero de 2017, Radicación No. 150012331000200800160-01 (Interno: 2267-2015) C.P: Dr. César Palomino Cortés. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-416 de 1992. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia T-105 de 2002. MP. Dr. Jaime Araujo Rentería. [↑](#footnote-ref-5)
6. Decreto 462 del 29 de marzo de 2022, *“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.”* [↑](#footnote-ref-6)
7. Índice 11 SAMAI - “7\_RECEPCIONCORREOVENTANILLA\_20 2200414CONTESTAC(.pdf) NroActu a 11” págs. 25 – 30. [↑](#footnote-ref-7)
8. Índice 11 SAMAI - “7\_RECEPCIONCORREOVENTANILLA\_20 2200414CONTESTAC(.pdf) NroActu a 11” págs. 48 – 70. [↑](#footnote-ref-8)
9. Índice 11 SAMAI - “7\_RECEPCIONCORREOVENTANILLA\_20 2200414CONTESTAC(.pdf) NroActu a 11” pág. 18. [↑](#footnote-ref-9)