**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, debe remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que éste 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, la 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.” 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.

**ESCALAS DE REMUNERACIÓN – Noción / TABLA SALARIAL – Concepto.**

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). Doctrinariamente, la escala o tabla salarial se ha definido en los siguientes términos: (…) *“*Tabla salarial. Concepto. Empezamos por ella porque es la espina dorsal del sistema salarial y consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio. Obviamente, la tabla de remuneraciones en sí sola carece de mayor o menor significación y lo definitivo en ella son los criterios e instrumentos para su utilización y manejo. Así, los procedimientos de clasificación de puestos descritos en el capítulo que antecede servirán posteriormente para referir y encuadrar en los grados mayores los puestos más elevados en cada serie o denominación y en los inferiores los distinguidos por las tareas más elementales, según la diferencia dificultad o complejidad que los empleos presenten. Por lo tanto, es la clasificación del proceso que tenderá a ubicar acertada y racionalmente un empleo dado.”. El Consejo de Estado se ha pronunciado respecto al alcance de las escalas de remuneración salarial, resultando pertinente para el asunto bajo estudio, reiterar tales argumentos: (…). “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”. De esta manera se concluye que el Constituyente de 1991 retomó el concepto de escalas de remuneración del Acto Legislativo No. 1 de 1968 y atribuyó a las autoridades seccionales y locales funciones afines en esta materia a las que venían ejerciendo en vigencia de la Constitución anterior”. 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.

**ESCALAS DE REMUNERACIÓN - Posibilidades que tienen los concejos municipales para determinarlas.**

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 mínim*  *o* | *Límite*  *máxim*  *o* | *Límite mínim*  *o* | *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. Comoquiera 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)*.* Finalmente, es de anotar que el anterior pronunciamiento se enmarca dentro de la línea jurisprudencial que tiene establecida esta Corporación desde ―por lo menos― la sentencia 25 de noviembre de 2015.

**SALARIOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL NIVEL TERRITORIAL – Competencia para fijar el de las Contralorías Municipales.**

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. 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 salarios y prestaciones de los empleados públicos. 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. 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. En tratándose de las contralorías municipales, el Decreto 1333 de 1986 en su artículo 288 señaló que la nomenclatura y clasificación de los empleos de las contralorías sería función de los concejos municipales. En consonancia con lo anterior, el artículo 157 de la Ley 136 de 1994 estableció que la iniciativa para la determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales era de los respectivos contralores, al señalar que esa determinación le correspondía a los concejos, a iniciativa de tales funcionarios. De forma coherente con lo anterior, el numeral 6° del artículo 313 *ibidem* indicó que los concejos serían los encargados de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. Así lo ha entendido el Consejo de Estado, en el sentido que era competencia de los concejos municipales y distritales determinar la escala salarial correspondiente a las distintas categorías de empleos en el correspondiente orden territorial, mediante acuerdo, incluyendo a las contralorías en su respectivo orden territorial; sin que sea procedente que los gobernadores, alcaldes, contralores y personeros, establezcan o cambien dichas escalas salariales.

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL – Invalidez parcial en razón a que únicamente señaló el porcentaje de aumento salarial, pero no fijó una escala numérica, sucesiva y progresiva establecida para el respectivo nivel o categoría.**

En el presente asunto, se debate la legalidad del artículo primero del Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022, a través del cual, el concejo municipal de Tunja incrementó la asignación básica mensual de los empleados de la Contraloría del municipio de Tunja para la vigencia 2022. Para resolver, es pertinente recordar que la competencia para fijar los emolumentos de los empleados de la contraloría del municipio de Tunja es similar a la que ejercen los alcaldes respecto de sus empleados, en la medida que el concejo es el competente no sólo para fijar las asignaciones en abstracto, sino para fijar los aumentos de los respectivos salarios, para lo cual debía tener en cuenta la escala salarial y los límites fijados por el Gobierno Nacional. En el numeral primero del acuerdo demandado, el Concejo Municipal de Tunja estableció que el incremento de la remuneración de los empleos desempeñados por los servidores públicos de la contraloría de Tunja era del 7.26% con retroactividad desde el 1º de enero de 2019, sin embargo, la Sala echa de menos que dicho aumento no hubiera tenido en cuenta los parámetros de una verdadera escala salarial, debido a que sólo señaló el porcentaje de aumento salarial, pero no fijó las respectivas escalas salariales de acuerdo con el grado, código y denominación del cargo respectivo. En ese sentido es deber de la corporación edilicia elaborar una escala salarial para determinar el incremento de cada uno de los cargos que hacen parte de la entidad, no obstante, ello no fue así en la medida que fijó de manera concreta el incremento para el año 2022. Como se expuso en el marco normativo de la presente decisión, la correcta forma como debió haber procedido el concejo de Tunja era haber diseñado un cuadro de escala de remuneración teniendo en cuenta la nomenclatura y clasificación de los empleos para el respetivo nivel o categoría y luego, haber señalado en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización, claro está, sin menoscabo del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional. Por lo anterior, al haberse estipulado únicamente un porcentaje de incremento salarial, sin haberse establecido una escala salarial, el concejo municipal de Tunja excedió su atribución constitucional y legal en la medida que de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del acuerdo no fijó una verdadera escala salarial, sino un incremento de la misma.

**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.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 3**

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación No.:** | 15001-23-33-000-2022-00342-00 |
| **Medio de control:** | Validez de acuerdo municipal |
| **Demandante:** | Departamento de Boyacá |
| **Demandado:** | Concejo Municipal de Tunja |
| **Asunto:** | Sentencia de única instancia |

1.- La Sala decide en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el departamento de Boyacá contra el artículo primero del **Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022, expedido por el concejo de Tunja.**

**I. ANTECEDENTES**

# 1.- La demanda

2.- El apoderado del departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022, *“POR EL CUAL SE INCREMENTA LA ASIGNACIÓN BÁSICA SALARIAL DE LOS EMPLEADOS DE LA CONTRALORÍA MUNICIPIO DE TUNJA Y SE FIJA L****A REMUNERACIÓN MENSUAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE TUNJA, PARA LA VIGENCIA 2022”****,* expedido por el concejo municipal de Tunja, por desconocer la Constitución Política, en la medida que no sólo no elaboró una escala salarial, sino que acordó un incremento porcentual a los empleados de la Contraloría Municipal de Tunja.

# 1.1.- Cargos formulados

3.- El ente territorial alegó que el acuerdo en mención infringió los artículos 6, 121, 313, numeral 6, 315 numeral 7 de la Carta Política.

4.- Señaló que, el artículo 1 del acuerdo en mención, el concejo de Tunja, no sólo no elaboró **una escalara salarial** para los funcionarios de la contraloría, sino que acordó **un incremento porcentual** a los empleados de la misma entidad desconociendo lo normado en el artículo 313, numeral 6 de la Constitución Política de Colombia, conforme con la cual, el cuerpo colegiado de elección popular funcionalmente establecía escalas salariales.

5.- Precisó que las sentencias citadas destacaron que la corporación debía considerar los topes máximos del incremento salarial que debería ser tenida en cuenta por el jefe de la entidad, razón por la cual, la escala salarial era una herramienta sucesiva, progresiva y sistemática que pretendía fijar en abstracto el incremento ordenado por el Gobierno Nacional mediante el respectivo decreto y que de ninguna manera podía constituirse como una herramienta para que el concejo pudiera determinar el incremento salarial de los empleados de la contraloría de Tunja.

**2.- Posición de la entidad territorial y demás intervinientes.**

**2.1 Municipio de Tunja y concejo municipal de Tunja[[1]](#footnote-1).**

6.- El municipio de Tunja**,** por conducto de apoderado judicialse pronunció en el siguiente sentido:

7.- Dijo que la contraloría de Tunja en defensa del acuerdo municipal demandado presentó ante la entidad territorial los argumentos para que fueran trasladados a este Despacho.

8.- En lo fundamental, dijo que el Acuerdo No. 014 de 2022 era legal por haber cumplido con las condiciones legales para su condición, en la medida que de conformidad con el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 157 de la Ley 136 de 1994 el **Contralor Municipal** **sometió a consideración del concejo el proyecto** de acuerdo que fue debatido en primer debate el 7 de abril de 2022 y en segundo debate el 11 de abril de 2022 y la sanción del mismo se hizo por parte del alcalde municipal el día 13 de abril de 2022.

9.- Alegó que contrario a lo manifestado por el departamento de Boyacá, el concejo de Tunja fijó una escala salarial de remuneración en la medida que **estipuló un porcentaje** que, si bien no discriminó la totalidad de la estructura orgánica de la contraloría, sí refirió a la aplicabilidad de las facultades del concejo.

10.- Indicó que el elemento fundamental del valor final de la escala permitió inferir que se trató de una escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos de la planta de personal de la contraloría, más aún cuando no era una entidad nueva sino que su escala salarial y su estructura orgánica se encontraba previamente creada por el mismo concejo, por lo que cumplió con las disposiciones establecidas en el Decreto 185 de 2005 respecto a la nomenclatura, clasificación y requisitos.

11.- Agregó que un análisis sustancial y no meramente formal daba cuenta que el concejo había establecido los montos equivalentes a la escala salarial que se debían tener en cuenta como montos máximos de los distintos niveles de la planta de cargo.

12.- Por tal motivo, consideró que el actuar de la corporación edilicia estuvo ajustado a las prescripciones que impartió la jurisprudencia, en especial la sentencia **C – 402 de 2013.**

13.- Insistió en que por virtud del artículo 313, numeral 6 de la Constitución Política de Colombia, el contralor remitió al concejo el proyecto de acuerdo para el incremento salarial de los funcionarios de la contraloría correspondiente a la vigencia 2022, cuyo sustento fue el **Decreto 462 de 2000 expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública** en el que se estableció el límite máximo de asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el **año 2022**, y aunque ni en el proyecto de acuerdo, ni en el acuerdo se señaló de manera puntual máximos de remuneración, si determinó el porcentaje de incremente que tendrían los empleos.

14.- Solicitó fueran denegadas las suplicas de la demanda.

**II. CONSIDERACIONES**

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

15.- 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[[2]](#footnote-2), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

16.- 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.

17.- 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, debe remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que éste decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

18.- Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[3]](#footnote-3), la 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.”*

19.- 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.

20.- 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.

# 2.- Escalas de remuneración salariales

21.- 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).

22.-Doctrinariamente, la escala o tabla salarial se ha definido en los siguientes términos:

*“Tabla salarial. Concepto. Empezamos por ella porque es la espina dorsal del sistema salarial y* ***consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio.***

*Obviamente, la tabla de remuneraciones en sí sola carece de mayor o menor significación y lo definitivo en ella son los criterios e instrumentos para su utilización y manejo. Así, los procedimientos de clasificación de puestos descritos en el capítulo que antecede servirán posteriormente para* ***referir y encuadrar en los grados mayores los puestos más elevados en cada serie o denominación y en los inferiores los distinguidos por las tareas más elementales, según la diferencia dificultad o complejidad que los empleos presenten. Por lo tanto, es la clasificación del proceso que tenderá a ubicar acertada y racionalmente un empleo dado****.”[[4]](#footnote-4)*Resaltado fuera de texto).

23.- El Consejo de Estado[[5]](#footnote-5) se ha pronunciado respecto al alcance de las escalas de remuneración salarial, resultando pertinente para el asunto bajo estudio, reiterar tales argumentos:

*“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”[[6]](#footnote-6).*

*De esta manera se concluye que el Constituyente de 1991 retomó el concepto de escalas de remuneración del Acto Legislativo No. 1 de 1968 y atribuyó a las autoridades seccionales y locales funciones afines en esta materia a las que venían ejerciendo en vigencia de la Constitución anterior”* (Resaltado y subrayas fuera de texto).

24.- 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.

25.- Frente al tema, en la ya citada sentencia de 22 de abril de 2020 de este

Tribunal[[7]](#footnote-7), se señaló que los Concejos tendrían ―entre otras― las siguientes posibilidades:

1.1. Establecer varios grados para cada uno de los niveles jerárquicos y, a los mismos, asignarles una consecuencia económica con un tope máximo; o

1.2. Establecer varios grados para cada uno de los niveles jerárquicos y, a los mismos, asignarles una consecuencia económica con topes mínimos y máximos, sin sobrepasar el establecido por el Gobierno Nacional.

26.- Dada su forma didáctica de exponer el tema, la Sala se permite transcribir *in extenso* la citada providencia:

*“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 mínim*  *o* | *Límite*  *máxim*  *o* | *Límite mínim*  *o* | *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. Comoquiera 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)*.*

27.- Finalmente, es de anotar que el anterior pronunciamiento se enmarca dentro de la línea jurisprudencial que tiene establecida esta Corporación desde ―por lo menos― la sentencia 25 de noviembre de 2015[[8]](#footnote-8).

# 3. Competencia para fijar salarios de los empleados públicos del nivel territorial – Contralorías municipales -

28.- 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.

29.- 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 salarios y prestaciones de los empleados públicos.

30.- 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.

31.- 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.

32.- En tratándose de las **contralorías municipales**, el Decreto 1333 de 1986 en su artículo 288 señaló que la nomenclatura y clasificación de los empleos de las contralorías sería función de los concejos municipales. En consonancia con lo anterior, el artículo 157 de la Ley 136 de 1994 estableció que la iniciativa para la determinación de las plantas de personal de las **contralorías municipales** y distritales era de los respectivos contralores, al señalar que esa determinación le correspondía a los **concejos**, a iniciativa de tales funcionarios.

33.- De forma coherente con lo anterior, el numeral 6° del artículo 313 *ibidem* indicó que los concejos serían los encargados de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

34.- Así lo ha entendido el Consejo de Estado[[9]](#footnote-9), en el sentido que era competencia de los concejos municipales y distritales determinar la escala salarial correspondiente a las distintas categorías de empleos en el correspondiente orden territorial, mediante acuerdo, incluyendo a las **contralorías** en su respectivo orden territorial; sin que sea procedente que los gobernadores, alcaldes, contralores y personeros, establezcan o cambien dichas escalas salariales.

# 4.- Hechos probados

35.- La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

36.- Mediante oficio radicado número 2022-4474 de 31 de marzo de 2022, el Contralor Municipal de Tunja remitió proyecto de acuerdo y exposición de motivos del proyecto de acuerdo No. 016 de 2022 *“Por el cual se incrementa la asignación básica mensual de los empleos de la Contraloría Municipal de Tunja y se fija la remuneración mensual del Contralo Municipal de Tunja, para la vigencia 2022”* (fls. 18 a 22, expediente digital, índice 3 aplicativo Samai)

37.- Conforme con a la certificación expedida por el secretario general del Concejo municipal de Tunja el proyecto de acuerdo 016 de 2022, surtió dos debates, el primero: el 7 de abril de 2022, y el segundo: 11 de abril de 2022 (fls. 12, expediente digital, índice 3 aplicativo Samai)

38.- El 13 de abril de 2022, el concejo de Tunja expidió el Acuerdo No. 014 *“Por el* ***cual se incrementa la asignación básica mensual de los empleos de la Contraloría Municipal de Tunja*** *y se fija la remuneración mensual del Contralor Municipal de Tunja, para la vigencia 2022”* (fls. 9 a 11, expediente digital, índice 3 aplicativo Samai).

39.- El 13 de abril de 2022 el alcalde de Tunja sancionó el Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022 *“Por el cual se incrementa la asignación básica mensual de los empleos de la Contraloría Municipal de Tunja y se fija la remuneración mensual del Contralor Municipal de Tunja, para la vigencia 2022”* (fl. 14, expediente digital, índice 3 aplicativo Samai)

40.- El acuerdo municipal número 014 de 13 de abril de 2022 fue fijado en la Secretaría del alcalde el 18 de abril de 2022 y desfijado el 18 de abril de 2022 (fl. 16 expediente digital, índice 3 aplicativo Samai)

41.- El Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022 *“Por el cual se incrementa la asignación básica mensual de los empleos de la Contraloría Municipal de Tunja y se fija la remuneración mensual del Contralor Municipal de Tunja, para la vigencia 2022”* dispuso:

*“ACUERDO No. 014 DE 2022*

*(13 abril 2022)*

*“Por el cual se incrementa la asignación básica mensual de los empleos de la Contraloría Municipal de Tunja y se fija la remuneración mensual del Contralor Municipal de Tunja, para la vigencia 2022” (…)*

***ACUERDA:***

***ARTÍCULO PRIMERO. ASIGNACI[Ó]N B[Á]SICA*** *Incrementar la asignación básica mensual de los empleados de la planta de personal de la Contraloría Municipal de Tunja, para la vigencia fiscal del año dos mil veintidós (2022), en siete punto veintiséis por ciento (7.26%).*

***ARTÍCULO SEGUNDO. SALARIO DEL CONTRALOR MUNICIPAL DE TUNJA.***

*El salario mensual del Contralor para la actual vigencia fiscal, será igual al establecido para el Alcalde del Municipio de Tunja, en los términos del Decreto 162 del 29 de marzo de 2022.”*

# 5.- Análisis y decisión de la Sala

42.- La Sala declarará la invalidez unicamente del artículo primero del Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022, teniendo en cuenta que, el concejo municipal de Tunja únicamente señaló el porcentaje de aumento salarial, pero no fijó una escala numérica, sucesiva y progresiva establecida para el respectivo nivel o categoría.

43.- 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 formularon y en atención a las normas invocadas como infringidas, sin que le hubiera sido dable abordar un estudio abstracto de legalidad ni un análisis de conveniencia que escapaban al debate judicial del presente medio de control.

# 6.- Caso concreto

44.- En el presente asunto, se debate la legalidad del artículo primero del Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022, a través del cual, el concejo municipal de Tunja incrementó la asignación básica mensual de los empleados de la Contraloría del municipio de Tunja para la vigencia 2022.

45.- Para resolver, es pertinente recordar que la competencia para fijar los emolumentos de los empleados de la contraloría del municipio de Tunja es similar a la que ejercen los alcaldes respecto de sus empleados, en la medida que el concejo es el competente no sólo para fijar las asignaciones en abstracto, sino para fijar los aumentos de los respectivos salarios, para lo cual debía tener en cuenta la escala salarial y los límites fijados por el Gobierno Nacional.

46.- En el numeral primero del acuerdo demandado, el Concejo Municipal de Tunja estableció que el incremento de la remuneración de los empleos desempeñados por los servidores públicos de la contraloría de Tunja era **del 7.26% con retroactividad desde el 1º de enero de 2019**, sin embargo, la Sala echa de menos que dicho aumento no hubiera tenido en cuenta los parámetros de una verdadera escala salarial, debido a que sólo señaló el porcentaje de aumento salarial, pero no fijó las respectivas **escalas salariales de acuerdo con el grado, código y denominación del cargo respectivo**.

47.- En ese sentido es deber de la corporación edilicia elaborar una escala salarial para determinar el incremento de cada uno de los cargos que hacen parte de la entidad, no obstante, ello no fue así en la medida que fijó de manera **concreta** el incremento para el año 2022.

48.- Como se expuso en el marco normativo de la presente decisión, la correcta forma como debió haber procedido el concejo de Tunja era haber diseñado un cuadro de escala de remuneración teniendo en cuenta la nomenclatura y clasificación de los empleos para el respetivo nivel o categoría y luego, haber señalado en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización, claro está, sin menoscabo del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional.

49.- Por lo anterior, al haberse estipulado únicamente un porcentaje de incremento salarial, sin haberse establecido una escala salarial, el concejo municipal de Tunja excedió su atribución constitucional y legal en la medida que de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del acuerdo no fijó una verdadera escala salarial, sino un incremento de la misma.

50.- Por esos motivos, la Sala debe declarar la invalidez del artículo primero del acuerdo sometido a control.

**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** la invalidez del **artículo primero** del Acuerdo No. 014 de 13 de abril de 2022 *“Por el cual se incrementa la asignación básica mensual de los empleos de la Contraloría Municipal de Tunja y se fija la remuneración mensual del Contralor Municipal de Tunja, para la vigencia 2022”* de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En lo demás el acuerdo es válido.

**SEGUNDO. -** Por Secretaría, comunicar esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al presidente del concejo, al contralor y al personero municipal de Tunja.

**TERCERO. -** 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

**JOSE ASCENCIÓN FERNANDEZ OSORIO**

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

**Magistrada**

1. Índices 10 y 11 aplicativo Samai [↑](#footnote-ref-1)
2. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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-3)
4. Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Ed. Temis. Año 2001. Pag. 98 [↑](#footnote-ref-4)
5. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE, Bogotá D. C., diciembre trece (13) de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 1518 (Ampliación), Actor: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA, Referencia: Escalas de remuneración. Alcance del concepto. [↑](#footnote-ref-5)
6. El artículo 92-3 del decreto 1333 de 1986, establece como atribución de los concejos municipales 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**”. El artículo 288 ibídem consagró 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.”; el artículo 289 ibídem prescribe que el Concejo expide normas sobre remuneración de empleos y el artículo 290 ibídem determina que “Las funciones a que se refieren los artículos anteriores en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos.” Por su lado, el artículo 129 del decreto 1421 de 1993 contempló que: “Regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992.” El artículo 12, inciso octavo, ibídem atribuyó al Concejo Distrital la facultad de “Determinar la estructura general de la administración central (...) adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.”, y el artículo 38-9 otorga al alcalde la potestad de determinar los emolumentos de los empleos de la administración central, con arreglo a los acuerdos correspondientes, todo lo cual está en armonía con lo dispuesto en los artículos 313-6 y 315-7 constitucionales. [↑](#footnote-ref-6)
7. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ - SALA DE DECISIÓN N° 2. Sentencia de 22 de abril de 2020. Acción: Validez de Acuerdo Municipal. Demandante: Departamento de Boyacá. Demandado: Municipio de Tenza. Expediente: 15001-23-33-000-2019-00537-00. Magistrado Ponente: Luís Ernesto Arciniegas Triana. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, con ponencia del Dr. Fabio Iván Afanador García, dentro del proceso con radicado N° 15001-23-33-000-2015-00340-00. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sección Primera, 24 de abril de 2008, radicado número: 05001-23-31-000-2000-0091201 [↑](#footnote-ref-9)