



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 26 FEB 2020

<b>Demandante</b>	Departamento de Boyacá
<b>Demandado</b>	Municipio de Sora
<b>Expediente</b>	150012333-000-2019-00599-00
<b>Medio de control</b>	Validez de Acuerdo
<b>Tema</b>	Sentencia de única instancia – declara validez parcial del acuerdo municipal.

Procede la Sala de Decisión No. 5 de la Corporación a dictar sentencia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra del Municipio de Sora.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA (Fls. 2 a 9).

Pretende el Departamento de Boyacá que se declare la invalidez del Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Sora “*Por medio del cual se determina el aumento salarial a la planta de personal de la personería municipal de Sora, Departamento de Boyacá para la vigencia 2019*”.

#### 1.1. Hechos

El Concejo Municipal de Sora, expidió el Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019 “*Por medio del cual se determina el aumento salarial a la planta de personal de la personería municipal de Sora, Departamento de Boyacá para la vigencia 2019*”, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 24 de octubre de 2019.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

Señaló que al realizar la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la constitución y a la ley.

## **1.2. Normas violadas y Concepto de Violación**

Invocó como normas violentadas los artículos 121, 313 numeral 6 y 315 numeral 7 de la Constitución Política; artículos 1, 2, 3, 4, 15 y 16 del Decreto 785 de 2005, artículo 41 de la Ley 136 de 1994 y artículo 135 de la Ley 1551 de 2012.

Al efecto señaló que la función pública para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado – Municipio, deben disponer de unos empleos, entendidos como un el conjunto de funciones y tareas y competencias requeridas para llevarlas a cabo, como lo prevé el artículo 2º del Decreto 785 de 2005, los cuales debe ser objeto de su correspondiente remuneración.

Indicó que de conformidad con el artículo 3 del Decreto 785 de 2005, los empleos que según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, se califican en los siguientes niveles jerárquicos; nivel directivo, nivel asistencial, nivel profesional, nivel técnico y nivel asistencial en las entidades territoriales.

Refirió que se encuentran relacionados e identificados con un código de tres dígitos, en el artículo 18 del Decreto 785 de 2005, donde el primer dígito indica nivel y el segundo la denominación del empleo v.gr 201 Tesorero, 202 Comisario de Familia, donde el dos (02) inicial nos indica que esos empleos son del Nivel Profesional y el 01 y el 02 nos indican la denominación de cada empleo, Tesorero y Comisario de Familia, respectivamente.

Arguyó que una escala salarial, es una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos (Directivo, Asesor, Profesional), sin describir denominación de empleo alguno en particular, pero de la cual se obtendrá la asignación salarial para cada uno de ellos, de acuerdo a las funciones y responsabilidades asignadas, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

ejercicio; por lo tanto, una escala salarial de la administración pública colombiana no incorpora, no incluye, ni especifica empleo alguno, bien sea bajo su denominación o a través del código que los identifica de conformidad con los artículos del 16 al 20 del Decreto 785 de 2005.

Señaló que cada nivel, o categoría de empleos (Directivo, Asesor, Profesional), debe ser objeto de su respectiva escala, entendida como la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores correspondientes a cada grado salarial (01, 02 y 03), desde el mínimo (01) hasta el máximo que se requiera, por lo que lo establecido en el artículo primero del Acuerdo N° 006 de 2019, dista palmariamente y en grado sumo, a no dudarlo, de lo que es una verdadera escala salarial en el marco del deber ser.

De otra parte manifestó que el Concejo Municipal de Sora, en el artículo segundo del acuerdo objeto de estudio, desconoció lo preceptuado en la Ley 136 de 1994, teniendo en cuenta las previsiones de los artículos 168 y 18, relacionadas con que es el Personero el que debe presentar el acuerdo de la escala salarial de la dependencia y remitirlo al Concejo para su estudio y aprobación; además en dicho artículo no se fijó ninguna escala, sino que estableció el salario del personero que conforme al artículo 12 de la Ley 4 de 1992, es de competencia del Gobierno y no del Concejo.

Finalmente y en relación con el artículo tercero, indicó que es contrario al artículo 36 de la Ley 1551 de 2012, disposición que constituyó una prerrogativa otorgada exclusivamente para comienzos del mandato del personero, pero que a la postre y sin fundamento alguno, el Concejo Municipal de Sora, decidió otorgarle al personero de forma diaria, sin haber contemplado al menos, lo que en materia de viáticos reglamentó y establecido en la citada norma, por lo que refuerza que debe declararse la invalidez.

## **2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Dentro de la oportunidad procesal indicada, la entidad demandada no emitió pronunciamiento respecto de la demanda presentada.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

### 3.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La vista fiscal emitió concepto (fls. 42 a 46), en el cual realizó un recuento fáctico, para indicar que la controversia se centra en determinar si el Concejo Municipal de Sora, se extralimitó en el uso de las facultades constitucionales y legales, al fijar los emolumentos del personal de la personería y del personero de la localidad.

De igual manera refirió un marco jurídico y jurisprudencial en relación con la competencia para realizar el reajuste salarial de los empleados del orden territorial y de las competencias para establecer la remuneración de los empleados de la personería precisando la existencia de competencia concurrente entre el Concejo y el personero, para fijar la escala de remuneración a iniciativa del personero en los términos de los artículos 32 numeral 8 y 181 de la Ley 136 de 1994.

Señaló que atendiendo el marco legal, el Concejo Municipal, está plenamente facultado para fijar la asignación básica mensual del personero directa o indirectamente siempre y cuando el monto sea el mismo que el establecido para el Alcalde, por lo que de manera acertada el artículo segundo del acto enjuiciado se encuentra conforme a derecho al tenor del artículo 177 de la Ley 136 de 1994.

No obstante lo anterior, refirió que el Concejo Municipal, no fijó las escalas salariales de remuneración de la personería de dicha localidad, donde solo hay dos cargos, sino que estableció directamente la asignación máxima mensual tanto para el personero, como para la secretaria de dicha dependencia, desbordando su facultad constitucional y legal, ya que la competencia de los concejos municipales en materia salarial, no comprende, ni puede comprender la facultad de fijar salarios o factores salariales, sino que se limita en abstracto a las escalas de remuneración de las distintas categorías, es decir la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, estando prohibido fijar incremento de empleados de la personería municipal.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

Por lo cual, solicita declarar la invalidez parcial del Acuerdo N° 006 del 31 de agosto de 2019, al no ser competencia del Concejo Municipal de Sora, determinar la remuneración de los funcionarios de la personería municipal.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar si el Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019 “*Por medio del cual se determina el aumento salarial a la planta de personal de la personería municipal de Sora, Departamento de Boyacá para la vigencia 2019*”, se expidió de conformidad con los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia, especialmente, en cuanto a la competencia se refiere para establecer escala de remuneración salarial del personero y de los funcionarios de la personería.

### 2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la demanda, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

#### a) Tesis argumentativa propuesta por el demandante

La parte demandante considera que una escala salarial, es una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos (Directivo, Asesor, Profesional), sin describir denominación de empleo alguno en particular, pero de la cual se obtendrá la asignación salarial para cada uno de ellos, de acuerdo a las funciones y responsabilidades asignadas, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio, bien sea bajo su denominación o a través del código que los identifica de conformidad con los artículos del 16 al 20 del Decreto 785 de 2005.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

Arguye que cada nivel, o categoría de empleos (Directivo, Asesor, Profesional), debe ser objeto de su respectiva escala, entendida como la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores correspondientes a cada grado salarial (01, 02 y 03), desde el mínimo (01) hasta el máximo que se requiera, por lo que lo establecido en el artículo primero del Acuerdo N° 006 de 2019, dista **palmariamente y en grado sumo, a no dudarlo, de lo que es una verdadera escala salarial en el marco del deber ser.**

Igualmente considera que el Concejo Municipal de Sora, en el artículo segundo desconoció lo preceptuado en la Ley 136 de 1994, teniendo en cuenta las previsiones de los artículos 168 y 18, que indican que es el Personero el que debe **presentar el acuerdo de la escala salarial de la dependencia y remitirlo al Concejo para su estudio y aprobación**, además en dicho artículo no se fijó ninguna escala, sino que estableció el salario del personero que conforme al artículo 12 de la Ley 4 de 1992, es de competencia del Gobierno y no del Concejo.

Finalmente y en relación con el artículo tercero, considera que es contrario al artículo 36 de la Ley 1551 de 2012, disposición que constituyó una prerrogativa otorgada exclusivamente para comienzos del mandato del personero, pero que a la postre y sin fundamento alguno, el Concejo Municipal de Sora, decidió otorgarle al personero de forma diaria, sin haber contemplado al menos, lo que en materia de viáticos reglamentó y establecido en la citada norma, por lo que refuerza que debe declararse la invalidez.

#### **b) Tesis del Agente del Ministerio Público**

Considera que se debe declarar la invalidez parcial del Acuerdo N° 006 del 31 de agosto de 2019, al no ser competencia del Concejo Municipal de Sora, determinar la remuneración de los funcionarios de la Personería Municipal, teniendo en cuenta que la competencia para realizar el reajuste salarial de los empleados del orden territorial y la de establecer la remuneración de los empleados de la personería, es concurrente entre el Concejo y el personero, para fijar la escala de remuneración a iniciativa del personero en los términos de los artículos 32 numeral 8 y 181 de la Ley 136 de 1994.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

Señaló que el Concejo Municipal, está plenamente facultado para fijar la asignación básica mensual del personero directa o indirectamente siempre y cuando el monto sea el mismo que el establecido para el Alcalde, por lo que de manera acertada el artículo segundo del acto enjuiciado se encuentra conforme a derecho al tenor del artículo 177 de la Ley 136 de 1994.

Refirió que el Concejo Municipal, no fijo las escalas salariales de remuneración de la personería de dicha localidad, donde solo hay dos cargos, sino que estableció directamente la asignación máxima mensual tanto para el personero, como para la secretaria de dicha dependencia, desbordando su facultad constitucional y legal, ya que la competencia de los concejos municipales en materia salarial, no comprende, ni puede comprender la facultad de fijar salarios o factores salariales, sino que se limita en abstracto a las escalas de remuneración de las distintas categorías, es decir la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, estando prohibido fijar incremento de empleados de la personería municipal.

**c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

Dirá la Sala que los cargos propuestos en contra del Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019 “*Por medio del cual se determina el aumento salarial a la planta de personal de la personería municipal de Sora, Departamento de Boyacá para la vigencia 2019*”, **solo tienen vocación de prosperidad respecto del artículo primero**, teniendo en cuenta que a los concejos municipales corresponde el establecimiento de las escalas de remuneración, teniendo como parámetro los límites máximos de salarios según el decreto del Gobierno Nacional.

Para la Sala, en materia salarial de los funcionarios de las Personerías Municipales existe una competencia concurrente entre el Concejo y el Personero, el primero con la facultad de fijar la escala de remuneración a iniciativa del Personero, al tenor de lo indicado en el artículo 32 numeral 8 de la Ley 136/1994 y el segundo de establecer los emolumentos con los que son remunerados, incluyendo el ajuste oficioso anual como expresamente lo refiere el artículo 181 ibídem.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

Así que del estudio del marco normativo aplicable, la Corporación edilicia directamente dispuso el incremento de la remuneración de la Secretaria de la Personería, sin que estuviera facultada para fijarlo, pues dicho incremento salarial en específico, es una competencia legal del Personero, de acuerdo al artículo 181 de la Ley 136 de 1994, ya que se refiere a los emolumentos de los funcionarios al servicio de la Personería, por lo cual esta circunstancia se constituye en una arrogación indebida de las competencias atribuidas al Concejo Municipal.

Sin embargo, atendiendo el segundo cargo de violación, la Sala avizora que el Concejo Municipal está plenamente facultado para fijar la asignación del personero básica mensual directa o indirectamente, siempre y cuando su monto sea el mismo que el establecido para el Alcalde, de conformidad con los artículos 177 de la Ley 136 de 1994 y 22 de la Ley 617 de 2000, aspectos que se acreditan y que no conllevan a declarar la invalidez al respecto.

De otra parte y en virtud del artículo 4º de la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional estableció los límites máximos para la fijación de los viáticos; competencia que como fue indicado en el marco considerativo, corresponde a la corporación edilicia fijarlos y para el caso en concreto corresponde a lo instituido por el Decreto 1013 de 2019 y conforme al artículo 1, el límite máximo de viáticos que puede determinarse para quienes devengan entre \$3.660.662 hasta \$5.520.831, corresponde a \$258.3206, por lo que las sumas establecidas en el artículo tercero del Acuerdo acusado como viáticos a que puede tener derecho el personero municipal, se encuentran dentro de los límites contemplados por el Gobierno Nacional.

Para dar respuesta al problema planteado y atendiendo los planteamientos de las partes, la Sala encaminará su análisis al estudio de los siguientes ítems:

### **3. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES**

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, sea del caso señalar que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10º del



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores.

La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986<sup>1</sup>, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

Las potestades así conferidas al gobernador, suponen el envío previo a éste, por parte del alcalde municipal, de 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 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<sup>2</sup>, 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.”*

Así las cosas, a través de este medio procesal se asigna al gobernador del departamento, el deber de revisar los acuerdos de los concejos y decretos de los alcaldes de su jurisdicción y si encuentra que los mismos son violatorios de la Constitución, la ley y las ordenanzas, debe enviarlos al Tribunal Administrativo correspondiente para que, decida sobre su validez.

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<sup>2</sup> 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.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

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.

#### **4. DE LA COMPETENCIA PARA FIJAR SALARIOS Y PRESTACIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL NIVEL TERRITORIAL**

En primer orden, resulta pertinente precisar las competencias a efectos de fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, en tanto, de acuerdo con el ordenamiento constitucional, intervienen de manera concurrente tanto el Congreso de la República, el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales.

La Constitución de 1991 en el artículo 150 numeral 19 literal e), dispuso que la competencia para establecer el incremento de salarios corresponde al Congreso de la República; en efecto el referido artículo establece:

*“Artículo. 150. — Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:*

*(...);*

*e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública...”*

A su turno, el artículo 189 de la Carta Política, atribuyó al Presidente de la República la competencia para fijar los emolumentos de los cargos de la Administración Central, indicando:

*“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)*

*14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales (...)" (Destacado por la Sala).*

Ahora bien, la competencia respecto de la fijación del régimen salarial en las autoridades territoriales concretamente en los municipios, se encuentra establecida en las siguientes disposiciones constitucionales:

En primer lugar, el artículo 287 constitucionalizó la autonomía de las entidades territoriales en los siguientes términos:

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

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

A su turno el artículo 313, numeral 6º constitucional, en relación con la determinación del salario, norma que debe entenderse en consonancia con lo establecido en el literal e) – numeral 19 del artículo 150 ibídem, radica en cabeza de los Concejos Municipales, la competencia para determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos del orden municipal; en efecto la norma indica:

*"Artículo 313. Corresponde a los concejos: (...)*

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

Por su parte, el numeral 7º del artículo 315 señaló entre otras atribuciones del Alcalde, las siguientes:

*"Artículo 315. Son atribuciones del alcalde (...)*

*7) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado (...)” (Destacado por la Sala).*

Sobre el tema la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C- 510 de 1999, en los siguientes términos:

*“(...) 4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.” (Destacado por la Sala)*

De acuerdo con lo anterior, y tal como lo ha entendido el Consejo de Estado<sup>3</sup>, el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, debe ser definido por el respectivo concejo municipal, **al determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo y corresponde a los alcaldes, fijar los respectivos emolumentos teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo, así como la variación en el Índice de Precios al Consumidor.**

## 5. DE LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN SALARIALES

En cuanto se refiere al alcance de las escalas de remuneración salariales, la Corte Constitucional en sentencia C-416 de 18 de junio de 1992, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, señaló:

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "A", C.P.: NICOLAS PAJARO PEÑARANDA, providencia de fecha 25 de marzo de 2004, Radicación número: 50001-23-31-000-1998-0303-01(5460-02), Actor: CONSUELO CARDONA HERRERA, Demandado: DEPARTAMENTO DEL META - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SALUD DEL META - DASALUD.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*“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”. (Destacado por la Sala)*

Doctrinariamente, se define la escala salarial o tabla salarial, 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.” (Destacado por la Sala)*

Sobre este concepto, el Consejo de Estado<sup>5</sup> 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*

<sup>4</sup> Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Ed. Temis. Año 2001. Pag. 98

<sup>5</sup> 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.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00

**Validez de Acuerdo**

*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 - modificadorio del artículo 76 -.*

*A su vez, el artículo 41, numeral 21 - modificadorio 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 - modificadorio 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 - modificadorio 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 a 9 - modificadorio 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”<sup>6</sup>.*

*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”. (Destacado por la Sala)*

Así las cosas, resulta indudable el **carácter técnico de la competencia de los concejos municipales en materia salarial**, 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.

<sup>6</sup> 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.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

Frente al tema, este Tribunal en sentencia de 25 de noviembre de 2015, con ponencia del Dr. Fabio Iván Afanador García, dentro del proceso con radicado No. 15001-2333-000-2015-00340-00, respecto al alcance de las escalas de remuneración salarial, indicó lo siguiente:

*“(... ) B. DE LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN SALARIAL.*

*Frente al tema, 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 pueden 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, íbidem, 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 16 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*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00

**Validez de Acuerdo**

*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:*

GRADO	CATEGORÍA O NIVEL JERÁRQUICO				
	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL
01	(...)	(...)	(...)	750.000	(...)
02	(...)	(...)	(...)	820.000	(...)
03	(...)	(...)	(...)	900.000	(...)
04	(...)	(...)	(...)	1.000.000	(...)
05	(...)	(...)	(...)	1.100.000	(...)
06	(...)	(...)	(...)	1.200.000	(...)

*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).*

*Obsérvese que al incluir el código de los empleos en la presunta escala salarial, como lo plasma el acuerdo en trance, se esta es asignando directamente la remuneración para cada empleo, por cuanto el código, además de indicar el nivel que a la postre antecede la presunta escala, identifica en forma precisa la denominación o nombre del empleo, además de omitir los grados salariales 1 al 5, Código 201, 1 al 7, código 219, 1 al 13 código 202 del nivel profesional, 1 al 4, Código 303, en el caso del nivel técnico, 1 al 19 código 438, 1 al 16 del código 407, 17 a 23 del código 407, del nivel asistencial, motivo por el cual dista ostensiblemente del concepto y acepción de escala (...)””. (Destacado por la Sala)*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

## 6. DE LA COMPETENCIA Y LÍMITES DEL REAJUSTE SALARIAL Y VIÁTICOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL ORDEN TERRITORIAL

En lo que tiene que ver con el reajuste salarial anual a que tienen derecho los empleados públicos del orden territorial, el mismo encuentra sustento cuando el Congreso de la República a través del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992 facultó al Gobierno Nacional, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, teniendo en cuenta los criterios y objetivos señalados en su artículo 2º, dentro de los que se destacan y que para el caso interesan los siguientes:

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

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

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

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

Específicamente en lo relacionado con el reajuste salarial, el artículo 4º de la norma en comento señala:

*“Artículo 4º.- Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.*

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

*Parágrafo- Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático Colombiano acreditado en el*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional” (Texto tachado fue declarado inexecutable mediante sentencia C-710 de 1999).*

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-1433 de 2000, efectuó las siguientes precisiones en torno al reajuste salarial anual:

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

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

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

A su turno el Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de marzo de 2012<sup>7</sup>, a propósito del derecho que tienen los empleados del sector territorial, a que sus salarios sean anualmente reajustados, indicó lo siguiente:

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

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

<sup>7</sup> C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Exp. 2095-11.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*emolumentos de sus empleos con sujeción a la Ley a los Acuerdos.* (Destacado por la Sala)

En tal sentido y dentro de este nuevo reparto de competencias, el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, habilitó al Gobierno Nacional a efecto de fijar, mediante decreto, el límite máximo salarial y prestacional de los empleados de las entidades territoriales; en efecto la referida norma indica:

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

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

*PAR. — El gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional (...)* (Destacado por la Sala)

El artículo 12 de la Ley 4 de 1992, fue objeto de control de constitucionalidad, mediante la sentencia C-315 de 1995, en la cual la Corte Constitucional la declaró condicionalmente exequible, en el sentido de considerar que de acuerdo con la competencia compartida entre autoridades nacionales y locales, el ejecutivo sólo podía establecer los límites máximos salariales a que estarían sujetos los empleados públicos de entidades territoriales; en la referida sentencia, se indicó:

*“(...) La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” (C.P. art. 287) (...)” (Destacado por la Sala).*

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



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

Para el año 2019, el límite salarial se **definió en el Decreto No. 1028 de 2019**, expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional, el cual en su artículo 3º, regula el límite máximo de la asignación básica mensual para los alcaldes.

Frente a los límites salariales referidos, el artículo 11, es claro en indicar que: *“Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que superen los límites máximos señalados en el presente decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos”.*

Al respecto el Consejo de Estado<sup>8</sup> indicó:

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

Así las cosas, la fijación del régimen salarial de los empleados al servicio de los entes territoriales está sujeta a las disposiciones que dentro de sus competencias expide el Congreso y el Ejecutivo, concretamente el límite máximo salarial que anualmente fija, mediante decreto el Gobierno Nacional.

Igual situación sucede con la determinación de los viáticos, pues conforme se señaló con anterioridad, el artículo 4º de la Ley 4 de 1992 estipula que el Gobierno Nacional tiene competencia para *“(…) modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados”*; por lo que en la fijación de estos para los empleados al servicio de los entes territoriales también deben sujetarse a los límites máximos que establezca el

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



Demandante: Departamento de Boyacá  
 Demandado: Municipio de Sora  
 Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

Gobierno Nacional, así lo explico la jurisprudencia emanada desde el H. Consejo de Estado en la que se explicó:

*“(…) Así tenemos que la potestad para establecer la escala de viáticos, hace parte de las facultades otorgadas por la Constitución Política a la Rama Ejecutiva en el orden nacional, no obstante se estableció de manera general un régimen aplicable, a los empleados el orden nacional previstos en los literales a), b) y c) del artículo 1° de la Ley 4 de 1972, la cual se hace extensiva a los empleados del orden territorial a partir de la expedición del Decreto 3537 de 2003 que fija los límites máximos de viáticos, además que las entidades territoriales no pueden exceder los límites fijados por el Gobierno Nacional, en lo que respecta a los viáticos (…)*

*“Es claro que con la consagración de un beneficio como el contemplado en las normas acusadas la Contraloría Departamental del Valle se atribuyó la competencia –sin tenerla- para modificar la normatividad expedida por el Gobierno Nacional al ampliar los supuestos contemplados en el Decreto 3537 de 2003, invadiendo la órbita de competencias que en esta materia le han sido reconocidas de manera privativa y excluyente por el Gobierno Nacional”*

Así las cosas y para la vigencia 2019, los límites máximos de viáticos se encuentran estipulados en Decreto 1013 de 2019, que en su artículo primero fija las escalas de viáticos para las comisiones en el interior del país de, entre otros, los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, así:

*“ARTÍCULO 1. Escala de viáticos. A partir de la vigencia del presente decreto, fijese la siguiente escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1° de la Ley 4a. de 1992, que deban cumplir comisiones de servicio en el interior o en el exterior del país:*

<b>COMISIONES DE SERVICIO EN EL INTERIOR DEL PAÍS</b>					
<b>BASE DE LIQUIDACIÓN</b>				<b>VIÁTICOS DIARIOS EN PESOS</b>	
Hasta	\$ 0	a	\$ 1.138.856	Hasta	103.291
De	\$ 1.138.857	a	\$ 1.789.604	Hasta	141.166
De	\$ 1.789.605	a	\$ 2.389.756	Hasta	171.283
De	\$ 2.389.757	a	\$ 3.031.083	Hasta	199.306
De	\$ 3.031.084	a	\$ 3.660.661	Hasta	228.866

<sup>9</sup> Sentencia de noviembre 15 de 2007 Rad. 2004-03804-01 (0264-07) M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; providencia citada en sentencia del once (11) de Julio de dos mil trece (2013), Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, Radicación número: 17001-23-31-000-2004-01267-01



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00

**Validez de Acuerdo**

<i>COMISIONES DE SERVICIO EN EL INTERIOR DEL PAÍS</i>					
<i>BASE DE LIQUIDACIÓN</i>				<i>VIÁTICOS DIARIOS EN PESOS</i>	
<i>De</i>	<i>\$ 3.660.662</i>	<i>a</i>	<i>\$ 5.520.831</i>	<i>Hasta</i>	<i>258.320</i>
<i>De</i>	<i>\$ 5.520.832</i>	<i>a</i>	<i>\$ 7.716.221</i>	<i>Hasta</i>	<i>313.769</i>
<i>De</i>	<i>\$ 7.716.222</i>	<i>a</i>	<i>\$ 9.161.941</i>	<i>Hasta</i>	<i>423.275</i>
<i>De</i>	<i>\$ 9.161.942</i>	<i>a</i>	<i>\$ 11.278.691</i>	<i>Hasta</i>	<i>550.252</i>
<i>De</i>	<i>\$ 11.278.692</i>	<i>a</i>	<i>\$ 13.638.099</i>	<i>Hasta</i>	<i>665.583</i>
<i>De</i>	<i>\$ 13.638.100</i>	<i>En adelante</i>		<i>Hasta</i>	<i>783.825</i>

Establecidos los anteriores límites máximos, el artículo 2º del citado Decreto 1013 de 2019 estipula la forma en que los organismos y entidades deberán fijar el valor de lo viáticos:

*“Artículo 2. Determinación del valor de viáticos. Los organismos y entidades fijarán el valor de los viáticos según la remuneración mensual del empleado comisionado, la naturaleza de los asuntos que le sean confiados y las condiciones de la comisión, teniendo en cuenta el costo de vida del lugar o sitio donde deba llevarse a cabo la labor, hasta por el valor máximo de las cantidades señaladas en el artículo anterior.*

*Para determinar el valor de los viáticos se tendrá en cuenta la asignación básica mensual, los gastos de representación y los incrementos de salario por antigüedad.*

*Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, sólo se reconocerá hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor fijado.”*

Así mismo, el artículo 3º del referido decreto consagra que el reconocimiento y pago de viáticos deberá ser ordenado en el acto administrativo que confiere la comisión de servicios.

## **7. DE LA NATURALEZA DEL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL, DE SU SALARIO Y DE LAS COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON LA REMUNERACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LAS PERSONERIAS.**

Sobre la naturaleza del cargo de personero municipal tanto la H. Corte Constitucional como el H. Consejo de Estado han tenido ocasión de pronunciarse indicando que en virtud del artículo 118 de la Constitución



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

Política, éste ejerce las funciones de Ministerio Público a nivel local, esto es la “(...) *guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*”

No obstante, las citadas Corporaciones también han advertido que si bien el artículo 118 Constitucional estipula que el personero municipal ejerce funciones de Ministerio Público, lo cierto es que no puede considerarse delegado inmediato del Procurador General de la Nación dado que no pertenece a la estructura de dicha institución, sino que es funcionario del orden Municipal; taxativamente indicó la Corte Constitucional en sentencia C-223 de 1995:

*“El personero municipal, aun cuando puede considerarse como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución, no es en sentido estricto y en los términos de los artículos 277 y 280 de la Constitución delegado inmediato, como lo son los procuradores delegados, ni agente permanente del Procurador General de la Nación ante las autoridades jurisdiccionales, no pertenece ni orgánica ni jerárquicamente a la estructura de la Procuraduría General de la Nación ni a la planta de personal de la misma; es un funcionario del orden municipal, aun cuando se encuentra sujeto a la dirección suprema del Procurador General de la Nación y, por lo tanto, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de alguna manera, se encuentra sujeto a la autoridad y al control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo, como se deduce de las siguientes funciones que le asigna el art. 178 de la ley 136 de 1994.*

(...)

*Consecuente con lo expresado, si bien la personería y el personero son órganos institución y persona del nivel municipal, que forman parte del Ministerio Público, no se puede asimilar al personero a la condición de delegado o agente del Ministerio Público dependiente del Procurador General de la Nación, en los términos de los arts. 118, 277 y 280 de la C.P.”*

Sobre la forma en que hacen parte del nivel municipal, la citada providencia más adelante explica:

*“La personería municipal como una de las entidades que hace parte de la estructura municipal se erige por tal razón como una dependencia municipal. Efectivamente, dicha estructura cuenta con una planta de personal de la cual hace parte el personero, quien indudablemente es una autoridad propia del municipio, pues es elegido por el concejo municipal (art. 313, numeral 8 C.P.).*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*(...) La personería, es una institución encajada dentro de la estructura orgánica y funcional municipal; por lo tanto, no puede sustraerse a las regulaciones que con fundamento en el art. 320 establezca el legislador para los municipios.*

Así mismo, el Consejo de Estado en diferentes providencias<sup>10</sup> ha indicado:

*“Queda claro entonces que los personeros municipales, si bien ejercen funciones propias del Ministerio Público, no están adscritos orgánicamente al mismo. Los personeros, son servidores públicos del nivel local, y por tanto, enmarcados dentro de la estructura orgánica y funcional de las respectivas personerías, de manera que sus titulares, delegados y funcionarios hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal, por consiguiente, sujetos al régimen de dichas entidades.*

*(...)*

*Así las cosas, la personería municipal hace parte de la organización municipal, es una dependencia del ente territorial que cuenta con una planta del personal dentro de la que se encuentra el personero, quien es una autoridad propia del municipio pues su elección corresponde al concejo municipal”*

La citada Corporación también ha explicado que no obstante que la personería municipal es una dependencia municipal que encaja dentro de la estructura orgánica y funcional del ente territorial y que el personero es un servidor público del municipio elegido por el Concejo Municipal, lo cierto es **que por ser un organismo de control de las autoridades municipales al ejercer funciones de Ministerio Público a nivel local, requiere de independencia y por tanto no pertenece a la administración central del municipio**; tal aspecto se explica de la siguiente manera por las altas corporaciones al analizar la autonomía presupuestal de que goza dicha institución<sup>11</sup>:

*“Por último, debe señalarse que las personerías municipales, organismo al cual pertenecen los personeros municipales, están dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, pues su función de vigilancia y control de las autoridades municipales demandan independencia del resto de instituciones que integran la administración*

<sup>10</sup> En sentencia del diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Óscar Darío Amaya Navas, Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321) se citaron las siguientes providencias sobre el tema: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia del 19 de febrero de 2015, Radicación No. 5000-23-25-000-2012-00914-01(2138-13). / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 22 de mayo de 2008, Radicación No. 25000-23-25-000-2003-00061-01(7325-05). / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 29 de julio de 2010, Radicación No. 25000-23-25-000-2001-10886-01(1860-09). / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. Sentencia del 18 de marzo de 2015, Radicación No. 70001-23-31-000-2002-00207-01(0854-11). / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “A”. Sentencia del 18 de abril de 2002, Radicación No. 76001-23-31-000-1998-1106-01(2547-00). / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 18 de enero de 2000, Radicación No. AI-046.

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321)



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*local, por tal razón, si bien las personerías municipales forman parte del nivel local, por ser organismos de control del orden municipal, no pertenecen a la administración municipal. Señala la Corte Constitucional<sup>12</sup> al respecto:*

*“Ahora bien, esta autonomía también es predicable de la personerías municipales que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.).*

*Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.*

*(...)*

*Suponer que la Carta autoriza a los alcaldes para ordenar el gasto de las contralorías y personerías municipales es desconocer el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales que, en general, le aseguran a los órganos de control la autonomía necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora, atributo que deriva diáfanoamente de lo señalado en los artículos 113, 117, 118, 119, 268, 272, 277 y 313-8 del Ordenamiento Superior.*

*(...)*

*Es incuestionable, pues, que las contralorías y personerías tienen competencia para ordenar sus gastos con independencia de lo decidido por el alcalde para la administración local, lo cual constituye, incuestionablemente, una expresión de la autonomía presupuestal que les reconoce la Carta Política para la consecución de las (sic) altos propósitos que les ha trazado el Estatuto Superior.*

*(...)”*

Conforme con lo anterior, se encuentra que la personería municipal al ser un organismo de control del nivel local, goza de autonomía para el ejercicio de su función de control y vigilancia, y en virtud a dicha autonomía se ha establecido que si bien hace parte del nivel local, lo cierto es que no encaja dentro de la administración central del municipio, pues no está sujeta al Alcalde Municipal, razón por la cual éste no tiene competencia para dirigirla en aspectos como su presupuesto, como si se tratara de una de las dependencias que conforman la infraestructura de la administración municipal.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-365 de 2001.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

Lo hasta aquí expuesto cobra importancia a la hora de **examinar el salario del personero municipal**, pues en atención a la referida autonomía que como **órgano de control goza, el Alcalde Municipal tampoco tiene competencia para determinar su remuneración**, sino que ésta se encuentra dada por ley, pues el artículo 177 de la Ley 136 de 1993 establece:

***“ARTÍCULO 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.***

*Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo.” (Negrilla y Subrayado fuera del texto original)*

Sobre la anterior normativa, el H. Consejo de Estado ha explicado que dado que el personero municipal es un servidor público del orden municipal, su salario y prestaciones sociales se pagan con cargo al presupuesto del municipio, sin embargo como no pertenece a la administración municipal, la determinación de su remuneración se ajusta a lo contemplado en el artículo anteriormente transcrito, taxativamente indicó la citada Corporación:

***“En conclusión, el Ministerio Público es un órgano de control autónomo e independiente, que no se identifica con una única entidad orgánica y funcionalmente homogénea<sup>13</sup>, dado que las funciones están asignadas a un sin número de instituciones y personas que no necesariamente dependen unos de otros, entre los que se encuentran los personeros municipales, quienes son empleados del orden municipal, elegidos por el concejo municipal, pero sujetos funcionalmente a la dirección suprema del Procurador General de la Nación, en virtud de la coordinación y articulación que debe imperar en el ejercicio de las funciones de Ministerio Público. Los personeros como servidores públicos del orden municipal pertenecen a la estructura orgánica y funcional de las respectivas personerías, organismos que forman parte del nivel local pero no pertenecen a la administración municipal, y por ser las personerías parte del nivel municipal el salario y prestaciones sociales del personero se pagan con cargo al presupuesto del municipio, de conformidad con el artículo 177 de la Ley 136 de 1994.***

(...)

***Como ya lo indicó la Sala, las personerías son organismos que forman parte del nivel municipal pero no pertenecen a la administración municipal como tal, debido a que***

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 1995.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*están dotadas de autonomía administrativa y presupuestal y deben guardar la independencia requerida para cumplir con sus funciones de control y vigilancia de las actuaciones de los funcionarios municipales. Los personeros son funcionarios del orden municipal, elegidos por el concejo, y se encuentran adscritos a las personerías, es decir, pertenecen a la estructura orgánica y funcional de las mismas, no a la estructura de la administración municipal.<sup>14</sup>*

Sobre la anterior facultad y sobre la falta de competencia del Alcalde Municipal para determinar la remuneración del personero municipal, la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 23 de enero de 1997 indicó:

*“Aunque la contraloría y la personería de Santafé de Bogotá no hacen parte de la administración central del distrito capital, la interpretación finalista del sistema jurídico en este punto, no permite concluir, que como el decreto ley 1421 de 1993 le atribuyo literalmente al alcalde, con arreglo a los acuerdos correspondientes, la determinación de emolumentos sólo para la administración central, correspondería a otras autoridades el señalamiento de estos para la contraloría y la personería.*

*De interpretarse exegéticamente el texto de la ley, podrá ocurrir que no habría una política gubernamental univoca sobre el emolumento fijado para una misma escala salarial en empleos de la administración central del distrito capital y los de la personería y contraloría.*

*En ejercicio de la función administrativa debe desarrollarse, entre otros, con fundamento en los principios de igualdad (artículo 209 de la C.N.) y de coordinación (artículo 4 de la Ley 136 de 1994)*

*La competencia administrativa de fijación de emolumentos a las distintas categorías de empleos debe tener en cuenta hechos concernientes a los procesos inflacionarios y monetarios, que inciden en la determinación de aquellos y por igual. No hay razón que justifique que categorías de empleos con la misma escala salarial que deban tener los mismos emolumentos, unos sean determinados por el Alcalde Mayor (en la administración central) y otros sean fijados por otra u otras autoridades para la contraloría, la personería o el concejo.*

*La política gubernamental para ese efecto debe ser igual, los mismos emolumentos para la misma escala de remuneración en cada categoría de empleo, se propugna el derecho constitucional de igualdad.*

*Además de las normas constitucionales para el nivel nacional, en virtud del principio de coordinación, coligen esa interpretación jurídica.  
En virtud de ese principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio*

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321)



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones (artículo 4 de la Ley 136 de 1994)*

*Esa norma es aplicable al Distrito Capital de Santafé de Bogotá por remisión que hace su estatuto legal para cuando éste no contiene norma especial (artículo 2 del decreto ley 1421 de 1993)*

*Puede entonces el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá fijar los emolumentos de los empleados públicos de la personería y de la contraloría, salvo los de personero y contralor.*

*(...)*

*La Ley 136 de 1994 frente a la Constitución de 1991:*

*Preceptuó que para las personerías municipales y distritales que cuentan con autonomía presupuestal y administrativa, el personero tendrá la competencia de fijación de emolumentos a los empleos de su dependencia, con arreglo a los acuerdos correspondientes (artículo 181).*

*(...)*

*La Constitución atribuyó la facultad regla de determinación de las escalas de remuneración salarial para los empleados públicos municipales, al concejo por medio de acuerdos, y no le otorgó su reglamentación. Además existe otra razón para que sea el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, quien determine con base en los acuerdos correspondientes de escalas de remuneración, los emolumentos de los empleados públicos de la Personería Distrital; la misma autoridad que hace la norma no es quien la reglamenta, salvo excepciones. Esto conduce a la aplicación de la regla relativa a que la potestad reglamentaria sobre los acuerdos de los concejos, está asignada al alcalde”*

En este sentido, a pesar de que las Personerías Municipales carecen de personería jurídica y son una dependencia de la organización municipal, el legislador decidió conferirles autonomía presupuestal y administrativa en virtud de la calidad de autoridad administrativa que posee el Personero<sup>15</sup> y las funciones de control que desarrolla. Esa autonomía ha sido descrita por la Corte Constitucional así:

*“(...) La independencia funcional y orgánica de estos entes de control local [Contraloría y Personería] con respecto a la denominada administración municipal, se halla garantizada por la forma en que debe ser determinada su estructura administrativa, como quiera que la norma superior en comento dispone que compete a las asambleas y concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.*

<sup>15</sup> CE 2A, 23 Mar. 2017, e25000-23-42-000-2012-01170-01(1370-14), G. Valbuena: “(...) la personería municipal hace parte de la organización municipal, es una dependencia del ente territorial que cuenta con una planta del personal dentro de la que se encuentra el personero, quien es una autoridad propia del municipio pues su elección corresponde al concejo municipal. (...)” (Negrilla fuera del texto original)



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*Además dicha autonomía se asegura mediante el mecanismo de designación de quienes deben desarrollar la función de vigilancia de la gestión fiscal, puesto que conforme al mencionado artículo 272 de la Suprema Ley, deben ser nombrados por las asambleas y los concejos distritales para período igual al de gobernador y alcalde, según el caso, de ternas integradas, con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo.*

(...)

*Ahora bien, esta autonomía también es predicable de la personerías municipales que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.). (...)<sup>16</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Por ende, puede concluirse que el salario de los Personeros siempre debe ser equivalente al 100% del fijado por el Concejo al Alcalde y, valga la iteración, sin exceder el salario de este último. Cabe anotar que si el Concejo fija el salario del Alcalde y éste debe ser el mismo monto que se determine para el Personero, al efectuar lo primero en consecuencia se está realizando lo segundo.

En otras palabras, al fijar la asignación del Alcalde por parte del Concejo implica que indirectamente esta última autoridad determina la asignación del Personero, por lo que realizar esta actuación directa (con la expedición de un acto sobre la materia) o indirectamente (sin la expedición de un acto específico, sino a partir del que fija la asignación básica mensual del Alcalde) hace parte de las atribuciones de la aludida corporación de elección popular.

Ahora bien, frente a la competencia para fijar los salarios de los empleados de las Personerías Municipales, es necesario remitirse a los artículos 32- numeral 8 y 181 de la Ley 136 de 1994, que dispone:

*“ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

(...)

*8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.*

<sup>16</sup> CConst, C-365/2001, C. Vargas.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

(...)

*ARTÍCULO 181. FACULTADES DE LOS PERSONEROS. Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarles emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes." (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

En consecuencia, la pluricitada autonomía permite que el personero municipal fije la remuneración del personal de su dependencia de acuerdo a las escalas salariales determinadas por el Concejo Municipal, como lo contempla el artículo 181 de la Ley 136 de 1994.

## 8. HECHOS PROBADOS

- Que el Concejo Municipal de la Sora expidió el Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019 “por el cual se establece la escala de remuneración para la personería del Municipio de Sora correspondiente a la vigencia fiscal 2019”; en el que se dispuso establecer la escala salarial correspondiente a la remuneración máxima a la secretaria de la personería municipal, el salario del personero municipal y el valor de los viáticos diarios por valor de \$ 258.320 de acuerdo a lo establecido en la base de liquidación del salario establecido en el Decreto 1013 de 2019 (Fls 10 a 14).
- Que fue sancionado el día diez (10) de septiembre de 2019 (Fl.15).
- Que, según constancia del Personero Municipal, el Acuerdo acusado fue fijado en la cartelera municipal el diez (10) de septiembre de 2019 y desfijado el 13 de septiembre de 2019 (fl. 16).
- Que mediante oficio del 22 de enero de 2020, el Presidente del Concejo Municipal de Sora (fl. 55), remitió copia de las actas de sesiones N° 53, 55, 57 y 58 en las que se dio el respectivo estudio y debates del proyecto de acuerdo (fls. 55 vto a 75).



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

## 9. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que la apoderada del Departamento de Boyacá pretende se declare inválido el Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019, al considerar que el Concejo Municipal de Sora vulnera el ordenamiento Constitucional y legal dividido en tres cargos de violación.

Para el efecto, la Sala destaca el acto acusado, específicamente en sus artículos 1,2 y 3, que establecen lo siguiente:

“(…)

**ARTÍCULO PRIMERO:** *A partir del primero (01) de Enero de 2019, la escala salarial correspondiente de remuneración máxima a la Secretaria de la Personería Municipal de Sora, Departamento de Boyacá, será \$ 1.103.049 esto de acuerdo a la tasación del salario de la vigencia 2018 más el porcentaje de aumento del 4.5%, el cual está establecido en el Decreto Nacional 1028 del 06 de Junio de 2019.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *A partir del primero (01) de Enero de 2019, la remuneración salarial mensual del Personero Municipal será de \$4.054.071, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1028 de 2019, así como en el Acuerdo presentado por el señor Alcalde Municipal para la regulación de su salario, que en virtud de la Ley 136 de 1994 y sus distintas modificaciones establecen que el salario del Personero será el mismo del Alcalde Municipal.*

CATEGORIA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
ESPECIAL	\$ 16.210.960
PRIMERA	\$ 13.735.742
SEGUNDA	\$ 9.928.497
TERCERA	\$ 7.964.237
CUARTA	\$ 6.662.417
QUINTA	\$ 5.365.812
SEXTA	\$ 4.054.071

**ARTÍCULO TERCERO:** *A partir de la vigencia del presente acuerdo y lo determinado en los Decretos Nacionales 1028 y 1013 de 2019, fíjese la siguientes escala de viáticos para las distintas categorías de empleos de la planta de personal de la Personería Municipal de Sora, departamento de Boyacá.*

**PARAGRAFO PRIMERO:** *Al Personero Municipal se reconocerán viáticos diarios por valor de \$ 258.320 de acuerdo a lo establecido en la base de liquidación del salario establecido en el Decreto 1013 de 2019 y a lo establecido en su respectivo acuerdo de tasación por parte del Señor Alcalde Municipal.*

**PARAGRAFO SEGUNDO:** *Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiere pernóctar en el lugar de la comisión, solo se reconocerá el cincuenta por*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*ciento (50%) del valor fijado en el presente acuerdo y según lo establecido en el artículo segundo del Decreto 1013 de 2019. (...)*”.

### **9.1 Primer Cargo: Escala Salarial correspondiente a la remuneración máxima de la Secretaria de la Personería Municipal**

Como se indicó en precedencia, las competencias a efectos de fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, son concurrentes entre 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; el **Gobierno Nacional**, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador; **las asambleas departamentales y concejos municipales**, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y finalmente, **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, emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

En virtud de lo anterior, es dable señalar que a los concejos municipales corresponde el establecimiento de las escalas de remuneración, teniendo como parámetro los límites máximos de salarios según el decreto del Gobierno Nacional.

Así las cosas, es claro que a los concejos municipales corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate, es decir, la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde luego 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.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

Ahora bien, tal como fue indicado en precedencia, en materia salarial de los funcionarios de las Personerías Municipales existe una competencia concurrente entre el Concejo y el Personero, el primero con la facultad de fijar la escala de remuneración a iniciativa del Personero, al tenor de lo indicado en el artículo 32 numeral 8 de la Ley 136/1994 y el segundo de establecer los emolumentos con los que son remunerados, incluyendo el ajuste oficioso anual como expresamente lo refiere el artículo 181 ibídem.

En el caso en estudio, y conforme a la labor efectuada por la Corporación edilicia, se tiene que en el artículo primero del acuerdo demandado, realmente no señaló una escala salarial como tal, es decir, una sucesión, sistemática, ordenada y progresiva de tablas salariales por grados, sino que fijó directamente el salario de la Secretaría de la Personería Municipal en una suma concreta (\$1.103.049 ), calculada con base en el salario de la vigencia 2018, más el porcentaje del aumento del 4.5% establecido en el Decreto Nacional 1029 de 2019. Además, no existe evidencia que haya sido por iniciativa del personero.

De tal suerte 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, como ya se dijo desconoce la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para los niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala.

Concordante con lo anterior y retomando el marco jurídico aplicable, es necesario distinguir entre la competencia para fijar el sueldo del Personero y la de fijar los emolumentos de los funcionarios de la Personería. Frente al primero, el Concejo Municipal está plenamente facultado para fijar su asignación básica mensual directa o indirectamente, siempre y cuando su monto sea el mismo que el establecido para el Alcalde, de conformidad con los artículos 177 de la Ley 136 de 1994 y 22 de la Ley 617 de 2000.

No obstante, en lo que respecta a la Secretaria de la Personería Municipal, la Corporación edilicia directamente dispuso cuál sería su remuneración sin que estuviera facultada para fijarlo, pues dicho incremento salarial en específico, es una competencia legal del Personero, de acuerdo al artículo 181 de la Ley 136 de 1994, ya que se refiere a los emolumentos de los funcionarios al servicio de la



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

Personería; por lo cual esta circunstancia se constituye en una arrogación indebida de las competencias atribuidas a otra autoridad por parte del Concejo Municipal.

En consecuencia, la Sala declarará la invalidez del artículo 1° del Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Sora.

## **9.2 Segundo Cargo: Remuneración Salarial Mensual del Personero**

Continuando con el estudio de los cargos de violación formulados por la entidad demandante, advierte la Sala que la inconformidad respecto del artículo segundo del Acuerdo N° 006 del 31 de agosto de 2019, se refiere a que no se fijó una escala salarial, sino el salario del Personero, por lo que en los términos del artículo 12 de la ley 4 de 1992, esta competencia es del Gobierno y no del Concejo.

Respecto al segundo cargo, es decir, que en el acuerdo demandado se establece el salario del personero municipal, alegando que ello es competencia del Gobierno, se dirá conforme se expuso en el acápite del marco jurídico aplicable al caso, que es necesario distinguir entre la competencia para fijar el sueldo del Personero y la de fijar los emolumentos de los funcionarios de la Personería.

Así las cosas, el Concejo Municipal está plenamente facultado para fijar su asignación básica mensual directa o indirectamente, siempre y cuando su monto sea el mismo que el establecido para el Alcalde, de conformidad con los artículos 177 de la Ley 136 de 1994 y 22 de la Ley 617 de 2000.

En consecuencia y tal como se expuso en acápite considerativo, al ser la Personería Municipal un organismo de control del nivel local, si bien hace parte de la estructura orgánica y funcional del ente territorial, lo cierto es que no encaja dentro de la administración central del municipio, por la autonomía de la que goza para el ejercicio de su función de control y vigilancia; autonomía por la cual no está sujeto al Alcalde Municipal, y éste no tiene competencia para dirigirla en aspectos como su presupuesto, como si se tratara de una de las dependencias que conforman la infraestructura de la administración municipal;



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

y tampoco tiene competencia para fijar la remuneración del personero municipal conforme a escala salarial del Concejo Municipal.

En este sentido, atendiendo los parámetros acabados de citar, considera la Sala que no le asiste razón al Departamento de Boyacá al solicitar la declaratoria de invalidez del artículo segundo del Acuerdo demandado, **por cuanto la fijación del salario a devengar por el personero municipal sí resulta ser una competencia del Concejo Municipal y no del Alcalde.**

Lo cierto es que en el presente asunto la determinación de la remuneración del personero municipal debía ajustarse a lo contemplado en el artículo 177 de la Ley 136 de 1993, como en efecto se hizo al indicar que el salario de éste equivale al 100% del salario del Alcalde Municipal que se establezca mediante decreto por el Gobierno Nacional para la vigencia fiscal 2019.

En consecuencia, la Sala declara válido el artículo 2° del Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Sora, teniendo en cuenta que la duma municipal de manera acertada consignó que la asignación salarial mensual del personero de la localidad, será igual al asignado para el Alcalde, situación que por demás se encuentra sustentada al tenor del artículo 177 de la Ley 136 de 1994.

### **9.3 Tercer Cargo: Del reconocimiento diario de los viáticos al Personero**

Ahora, sobre los viáticos determinados en el artículo tercero del Acuerdo acusado, aduce la apodera del Departamento de Boyacá que es contrario al contenido del artículo 36 de la Ley 1551 de 2012, en la medida que la disposición referida solo instituyó una prerrogativa para comienzos del mandato como personero y no en forma diaria como lo dispuso el Concejo Municipal de Sora.

Al respecto destaca la Sala que la Sección Segunda del Consejo de Estado radicado 73001-23-31-000-2004-01973-01 (2091-07), precisó el concepto de “*viáticos*” de la siguiente manera:



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

*"En nuestro ordenamiento jurídico el viático es considerado como un estipendio, un factor salarial<sup>17</sup>, que tiene por finalidad cubrir los gastos de manutención, alojamiento y transporte en que incurre el servidor público o privado por el cumplimiento de sus funciones fuera de su sede habitual de trabajo, sin sufrir por ello mengua en su patrimonio<sup>18</sup>. Así el objeto de los viáticos es compensar al empleado o trabajador los gastos generados por el desplazamiento temporal del lugar donde trabaja para ir a otro sitio a cumplir una función laboral, donde tiene que soportar costos adicionales de alojamiento y alimentación básicamente". (Negrilla y Subrayado fuera del texto).*

Ahora bien, teniendo en cuenta el argumento de la entidad respecto a la vulneración del artículo 36 de la Ley 1551 de 2012, la Sala destaca que la disposición refiere que en los municipios de categoría tercera, cuarta, quinta y sexta, cada personero municipal al inicio de su periodo y por una sola vez, tendrá derecho a un subsidio de seis salarios mínimos mensuales legales, otorgado por la Nación, para garantizar la movilización del personero.

No obstante, es del caso indicar para resolver la posición de la parte demandante, que la interpretación del artículo debe tener en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No. 2174 de 2 de octubre de 2014 (Levantada la reserva legal mediante Auto de 22/10/2014), Consejero Ponente, Dr. Germán Alberto Bula Escobar, en el sentido de que este artículo es INCONSTITUCIONAL; sostiene:

*"En efecto, es evidente que la creación del subsidio para la movilización de los personeros consagrada en el artículo 36 de la Ley 1551 de 2012 no contó con la iniciativa del Gobierno Nacional y en su aprobación en el Congreso se vulneró el principio de consecutividad"*

Así las cosas, no es procedente la aplicación del artículo 36 de la Ley 1551 de 2012, siendo para el estudio *en júdece* recordar que en virtud del inciso segundo del artículo 4º de la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional estableció los límites máximos para la fijación de los viáticos; competencia que como fue indicado en el marco considerativo, corresponde a la corporación edilicia fijarlos y para el caso en concreto corresponde a lo instituido por el Decreto 1013 de 2019, el cual en su artículo segundo establece que *"Para determinar el valor de los viáticos se tendrá en cuenta la asignación básica mensual (...)"*.

<sup>17</sup> Sentencia C-221 de 1992 de la Corte Constitucional. "Los viáticos son factor de salario (Artículo. 42. Literal h) del Decreto 1042 de 1978), solo si se reciben en forma habitual y periódica; de lo contrario no constituyen salario."

<sup>18</sup> Sentencia C-108 de 1995 de la Corte Constitucional.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

En este sentido, y como quiera que el salario del Personero Municipal de Sora corresponde al 100% del Salario del Alcalde Municipal, y que el Decreto No. 1028 de 2019 estableció como límite máximo salarial de los Alcaldes de sexta categoría, la suma de \$4.054.071; se encuentra que conforme al artículo 1° del Decreto 1013 de 2019, el límite máximo de viáticos que puede determinarse para quienes devengan entre \$ 3.660.662 hasta \$ 5.520.831 corresponde a \$ 258.3206, por lo que las sumas establecidas en el artículo tercero del Acuerdo acusado como viáticos a que puede tener derecho el personero municipal, se encuentran dentro de los límites contemplados por el Gobierno Nacional, no encontrándose incurso el artículo tercero del Acuerdo N° 006 de 2019, en invalidez.

## 10. CONCLUSIONES

- ✓ A los concejos municipales corresponde el establecimiento de las escalas de remuneración, teniendo como parámetro los límites máximos de salarios según el decreto del Gobierno Nacional.
- ✓ En materia salarial de los funcionarios de las Personerías Municipales existe una competencia concurrente entre el Concejo y el Personero, el primero con la facultad de fijar la escala de remuneración a iniciativa del Personero, al tenor de lo indicado en el artículo 32 numeral 8 de la Ley 136/1994 y el segundo de establecer los emolumentos con los que son remunerados, incluyendo el ajuste oficioso anual como expresamente lo refiere el artículo 181 íbidem.
- ✓ La corporación edilicia directamente dispuso el incremento de la remuneración de la Secretaria de la Personería, sin que estuviera facultada para fijarlo, pues dicho incremento salarial en específico, es una competencia legal del Personero, de acuerdo al artículo 181 de la Ley 136 de 1994, ya que se refiere a los emolumentos de los funcionarios al servicio de la Personería, por lo cual esta circunstancia se constituye en una arrogación indebida de las competencias atribuidas al Concejo Municipal.
- ✓ El acto acusado en su artículo primero, no se ajusta a la facultad prevista para los Concejos Municipales establecida en el artículo 313 de la



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Sora*  
*Expediente: 150012333-000-2019-00599-00*  
**Validez de Acuerdo**

Constitución Política, pues, desconoce la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para los niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala.

- ✓ El Concejo Municipal está plenamente facultado para fijar la asignación básica mensual del personero directa o indirectamente, siempre y cuando su monto sea el mismo que el establecido para el Alcalde, de conformidad con los artículos 177 de la Ley 136 de 1994 y 22 de la Ley 617 de 2000.
- ✓ En virtud del artículo 4º de la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional estableció los límites máximos para la fijación de los viáticos competencia que como fue indicado en el marco considerativo, corresponde a la corporación edilicia fijarlos y para el caso en concreto corresponde a lo instituido por el Decreto 1013 de 2019.
- ✓ Conforme al artículo 1º del Decreto 1013 de 2019, el límite máximo de viáticos que puede determinarse para quienes devengan entre \$3.660.662 hasta \$ 5.520.831, corresponde a \$ 258.3206, por lo que las sumas establecidas en el artículo tercero del Acuerdo acusado como viáticos a que puede tener derecho el personero municipal, se encuentran dentro de los límites contemplados por el Gobierno Nacional.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR la invalidez del Artículo Primero del Acuerdo No. 006 del 31 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Sora, por los motivos indicados en esta sentencia.**



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Sora  
Expediente: 150012333-000-2019-00599-00  
**Validez de Acuerdo**

**SEGUNDO: DECLARAR** que los cargos de invalidez respecto de los artículos segundo y tercero contra el Acuerdo N° 006 del 31 de agosto de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Sora, **no tienen vocación de prosperidad** por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de la Sora.

**CUARTO: ARCHÍVESE** el expediente una vez en firme esta providencia

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS.**  
Magistrado

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
MUNICIPALIDAD POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
a 36 de hoy 28 FEB 2020  
  
C.I. 990.937410