



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

Tunja, 22 MAR 2017.

| | |
|-------------------------|--|
| Demandante | Jessica Marcela Ramírez Ramírez |
| Demandado | Municipio de Puerto Boyacá |
| Expediente | 15001-33-33-005-2015-00127-01 |
| Medio de control | Nulidad y Restablecimiento del Derecho |
| Tema | Apelación de sentencia de primera instancia – no accedió pretensiones – Reajuste Salarial y Retroactivo. |

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por el apoderado de la demandante (fls 166 a 167), en contra la sentencia del 24 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda (fls. 156 a 164).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (Fls. 2 a 7)

La señora Jessica Marcela Ramírez Ramírez a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., solicitó la nulidad del oficio SGM 186 de 26 de enero de 2015 proferido por la Secretaria Delegataria con funciones de Alcalde Municipal de Puerto Boyacá, por medio de la cual se niega el reajuste salarial pedido por la actora.

A título de restablecimiento del derecho solicita se realice el reajuste salarial en 6 puntos o más, adicionales al incremento realizado en el año 2012 realizado por el Municipio de Puerto Boyacá, así como los respectivos reajustes para el 2013 y 2014 y el correspondiente ajuste a los factores salariales de dichos años. Así como así como el retroactivo de los excedentes salariales y los factores que lo constituyen y su incidencia en las primas, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, primas de



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

vacaciones, auxilio de alimentación, bonificaciones, horas extras y demás emolumentos dejados de percibir con ocasión de la diferencia del incremento salarial durante los años 2012, 2013 y 2014.

1.1 Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Que la señora Jessica Marcela Ramírez Ramírez presta sus servicios al Estado como empleada pública en provisionalidad y actualmente como Auxiliar Administrativo, nivel asistencial, grado 2 en la Administración Municipal de Puerto Boyacá, desde el 01 de agosto de 2011.

Aseguró que mediante sesiones del Concejo Municipal de Puerto Boyacá de 06 y 25 de junio de 2012, se aprobó el ajuste salarial para el año 2012, de los empleados públicos del municipio en 9%, mientras que para los cargos directivos y profesionales a través de acuerdo 100-02008 se les determinó en 15% y 10% respectivamente, irrespetando de esta forma la ley y principios constitucionales.

Adujo que mediante petición de fecha 30 de diciembre de 2014, presentó petición a la entidad demandada solicitando la nivelación salarial, la cual fue negada mediante oficio SGM 186 de 26 de enero de 2015.

Indicó que el aumento en el salario de la demandante para el año 2012 fue del 9%, para el 2013 el 6% y para el 2014 del 8%.

1.2 Normas violadas

Invocó como normas violadas las previstas en las siguientes disposiciones: artículos 150, 286, 286, 313 y 315 de la Constitución Política, Decreto 2400 de 1968, Decreto 1950 de 1973, Decreto 1042 de 1978, Decreto 1045 de 1978, art 3 Ley 4 de 1992, Ley 617 de 2000, Decreto 1919 de 2002, Decreto



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

0840 de 2012. Sentencias T-105 de 2002, T- 347 de 2002, T-1280 de 2005, C-510 de 1999, C-1064 de 2001, C-681 de 2003, C-880 de 2003, C-1017 de 2003, C-306 de 2004, C-314 de 2004 y C-911 de 2012.

2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada no presentó contestación de la demanda en el término procesal. (fl. 48-49)

3.- SENTENCIA APELADA (fl. 156 a 164)

El Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, mediante sentencia de fecha 24 de junio de 2016, resolvió negar las pretensiones de la demanda.

Luego de hacer un estudio de los antecedentes del caso y de la normatividad aplicable, señaló que la señora Jessica Marcela Ramírez Ramírez, labora en la alcaldía de Puerto Boyacá desde el 01 de agosto de 2011 desempeñándose como Auxiliar Administrativo Tipo I, Código 407, Grado 02 nivel asistencial.

Precisó que a partir de la categorización del Municipio de Puerto Boyacá, se permite al Concejo municipal actualizar las escalas de remuneración empleos en el municipio, la cual se hizo a través del acuerdo No. 100-02-008 de 25 de junio de 2012 y en la que se establece un ajuste de la remuneración de la demandante de un 9% respecto al año 2011, porcentaje que se encuentra muy por encima del IPC del año anterior, que fue de 3.73%; razón por la cual la actora no perdió poder adquisitivo.

De otro lado, en lo atinente al cargo consistente en los incrementos no tuvieron una razón legal ni una justificación proporcional, el Juez de instancia indicó que el acto acusado se ajusta a derecho pues respeta los parámetros establecidos por el Acuerdo 100-02-008 del 25 de junio de 2012, esto debido a que pasó de cuarta a tercera categoría, lo que le permitió al ente territorial mejorar la remuneración de sus empleados.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Agregó que respecto a la actualización en las escalas de remuneración, no es correcto hacer una ponderación entre ellas para dar cumplimiento al principio de igualdad, ya que no existe dicho principio entre los diferentes empleos de la planta de personal, ya que cada cargo esta remunerado en proporción al nivel y grado correspondiente.

Finalmente señaló que el reajuste salarial que realizó la entidad demandada se ajusta al marco de la legalidad, ya que fue producto de una actualización salarial por recategorización del ente territorial, dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional e implementados por el Concejo Municipal a través del acuerdo No. 100-02-008 de 25 de junio de 2012, y además es conforme a la jurisprudencia del Concejo de Estado y de la Corte Constitucional quienes afirman que la protección que brinda la constitución a los servidores de escalas salariales bajas, como la de la demandante, se refiere a la prohibición a la entidad de decretar un incremento salarial inferior a los Índices de Precios al Consumidor, circunstancia que en este evento no se evidencia, porque el incremento fue superior.

6.- RECURSO DE APELACION (fl. 1466-167)

Mediante escrito presentado en oportunidad, el apoderado de la actora presentó recurso de apelación contra la decisión proferida por el *a quo*, para lo cual argumentó:

Que la sentencia apelada se redujo a analizar si el salario de la demandante estuvo dentro de los límites establecidos por el gobierno nacional, teniendo en cuenta la reclasificación del municipio y el principio de igualdad; desconociendo el principio de progresividad que deben adoptar las autoridades judiciales y administrativas.

De tal manera, que el Juzgador de primera instancia no tuvo en cuenta la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la forma de aumentar los salarios de los empleados, citando sentencias como C-911 de 2012 y C-1017 de 2003.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Así mismo, citó la sentencia C-1064 de 2001 en la cual se afirma que los porcentajes de aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no pueden ser igual o mayor a los incrementos para los de las escalas inferiores porque desconocerían los principios de equidad y progresividad.

Agregó que en el caso existió una diferencia muy extensa en el aumento salarial entre los secretarios del Despacho y la actora, a los primeros se les aumento 15% y a la otra el 9%, es decir, que existe una diferencia de 6 puntos que a juicio de la recurrente son excesivos y contrarios a los postulados jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

Finalizó señalando que el Juez de instancia no falló con fundamento en el derecho a la igualdad, con lo cual se mantuvo incólume la vulneración al principio de progresividad por parte del municipio de Puerto Boyacá y que resulta regresiva a sus intereses.

6.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Las partes guardaron silencio y el Agente del Ministerio Público omitió rendir concepto, tal como reposa en el informe secretarial (fl. 186)

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con el recurso interpuesto por la parte demandante contra la decisión de primera instancia, corresponde a ésta Sala establecer si es procedente el reajuste del salario de la demandante teniendo como base el porcentaje en el cual fue incrementado el salario para los cargos directivos y profesionales para las anualidades de 2012 a 2014.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, 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 a quo

Su decisión se encaminó a negar las pretensiones de la demanda por considerar que el Municipio de Puerto Boyacá a través del acuerdo No. 100-02-008 de 25 de junio de 2012 estableció un ajuste de la remuneración de la demandante de un 9% respecto al año 2011, porcentaje que se encuentra dentro de los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional a través del Decreto No 0840 de 2012 y que se está muy por encima del IPC del año anterior, que fue de 3.73%, razón por la cual la actora no perdió poder adquisitivo.

Señaló además que dicho aumento se encuentra dentro del marco de la Ley 4ª de 1992, de la Constitución Política y además es conforme a la jurisprudencia la Corte Constitucional la cual ha indicado que la protección constitucional reforzada a los servidores de escalas salariales bajas como la de la demandante, debe basarse principalmente en la inflación para que dicho fenómeno no afecte la capacidad adquisitiva real de los salarios.

Concluyó que como las escalas salariales adoptadas mediante el Acuerdo N° 100-02-800 del 25 de junio de 2012 que fijó un incremento porcentual del 9% para el cargo que desempeñaba la actora, no resulta contrario a lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley 4ª de 1992 y la jurisprudencia, por lo que al no desvirtuarse la presunción de legalidad que ampara al acto demandado, deben negarse las súplicas de la demanda.

b) Tesis argumentativa propuesta por el apelante



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Su inconformidad radica en que la sentencia apelada se redujo a analizar si el salario de la demandante estuvo dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta la reclasificación del municipio y desconociendo el principio de progresividad que deben adoptar las autoridades judiciales y administrativas.

Indicó que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la forma de aumentar los salarios de los empleados y al efecto citó sentencias como la C-911 de 2012 y la C-1017 de 2003.

Así mismo, citó la sentencia C-1064 de 2001 en la cual se indica que los porcentajes de aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no pueden ser igual o mayor a los incrementos para los de las escalas inferiores porque desconocerían los principios de equidad y progresividad.

Afirmó que en esta oportunidad existió una diferencia muy extensa en el aumento salarial entre los secretarios del Despacho y la actora, dado que a los primeros se les aumentó el 15% y a ella el 9%, decisión que resulta regresiva frente al derecho laboral que le asiste.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

Esta Sala confirmará la sentencia de primera instancia por considerar que a pesar de que el aumento salarial que la actora obtuvo para las vigencias 2012, 2013 y 2014 fue inferior al porcentaje en el cual se efectuó el incremento de los niveles directivo, profesional y asesor, ello no comporta una vulneración a la Constitución, la ley y a jurisprudencia como lo entiende la demandante.

Lo anterior por cuanto no cabe duda que el aumento del 9% efectuado sobre la base salarial de la señora Jessica Marcela Ramirez Ramirez se ajusta no solo a los mínimos, sino también a los máximos fijados por el Gobierno



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Nacional y sobre los cuales le estaba dado a la administración municipal de Puerto Boyacá proceder a fijar las escalas salariales de sus empleados.

Adicionalmente, debe advertirse que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, lo que le está impuesto a los entes territoriales es efectuar el aumento salarial de sus empleados partiendo del índice de precios al consumidor y sin exceder los límites impuestos por el Congreso y/o el Ejecutivo Nacional, sin que ello signifique que el aumento salarial de todos los empleados de una administración municipal deba ser el mismo por cuanto en ello debe atenderse a las funciones y rangos de cada uno de los cargos.

En tal virtud, se deduce que al Municipio de Puerto Boyacá le estaba permitido, establecer diferencias en el aumento salarial de sus empleados sin que ello signifique una vulneración de principios constitucionales o legales, teniendo en cuenta que en razón a la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus intereses, las mismas pueden actuar dentro de un margen de maniobra que les permite fijar el incremento salarial de los empleados públicos de sus dependencias conforme a criterios como el cargo que desempeñe, la estructura de los empleos, las funciones desempeñadas, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad.

Así las cosas, para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: el *i*) Régimen salarial de los empleados públicos, y *ii*) el caso concreto.

3. RÉGIMEN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Sea lo primero señalar que el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política estableció en cabeza del Gobierno la potestad de definir el régimen prestacional de los empleados públicos, tal como se sigue:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
 Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
 Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

(...)

19. Dictar 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.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en la Corporaciones públicas territoriales, y éstas no podrán arrogárselas.”

De conformidad con la norma transcrita, le compete al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

En tal sentido, se vislumbra una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo para estos efectos, en tanto el primero determina unos parámetros generales conforme a los cuales el segundo ha de fijar todos los elementos propios del régimen salarial y prestacional.

A su vez, la Ley 4ª de 1992 señaló los principios a los que debe someterse el gobierno al fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluyendo no sólo a los servidores del orden nacional sino a los territoriales, al respecto dispuso el artículo 12 de esta norma, lo siguiente:

“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.

Parágrafo: El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional.”



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Esta norma fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-315 de 1995¹, 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:

"Desde luego, la competencia del Congreso y la correlativa del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o viciar las facultades específicas que la Constitución ha concedido a las autoridades locales y que se recogen en las normas citadas. 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"

Significa lo anterior que la competencia de las corporaciones públicas administrativas de los distintos entes territoriales, se encuentra limitada no sólo por la Ley 4ª de 1992, sino por las normas que dentro de su competencia, profiera el Gobierno Nacional para el desarrollo de esta Ley.

De otro lado, el numeral 7° del artículo 300 de la Constitución Política establece como competencia de las Asambleas Departamentales a través de ordenanzas la de determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

Similar atribución consagró el numeral 7° del artículo 305 de la Constitución, en cuanto atañe a la competencia de los gobernadores, así:

"ARTÍCULO 305. Son atribuciones del gobernador:

¹ Corte Constitucional, sentencia C-315 del 19 de julio de 1995, Rad. N° D-712, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
 Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
 Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

(...)

7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.”

De otro lado, en lo que atañe al orden municipal, el artículo 313 de la Constitución señala en su numeral 6° que corresponde a los Concejos Municipales determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

Así mismo, el numeral 7° del artículo 315 de la Constitución Política establece dentro de las funciones de los alcaldes la de crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes enfatizando en la prohibición de crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Significa lo anterior, que ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Así, dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C- 510 de 1999², así:

“...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

² Corte constitucional, sentencia C-510 del 14 de julio de 1999, Exp. N° D-2358, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

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.”

Consecuentemente, debe señalarse que la competencia que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 le asigna al Gobierno Nacional no se puede entender en el sentido de que la establecida a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales desapareció, sino que por el contrario, debe ejercerse dentro de los topes que fije el ejecutivo.

De otro lado, no puede pasarse inadvertido que conforme a la sentencia C-402 de 2013, la determinación del régimen salarial de los servidores públicos del orden territorial responde a una fórmula de amortización entre el principio del Estado unitario y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades locales, en virtud de lo cual, el Congreso y el Gobierno fijan los criterios y objetivos generales a los que se sujetan las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias.

En tal sentido, cada entidad del orden territorial está investida de la facultad de determinar los aspectos concretos de su régimen salarial que respondan a las particularidades del ejercicio.

4. DE LO PROBADO

Dentro del caudal probatorio, se observan las siguientes pruebas que constituyen piezas importantes en la resolución del asunto:



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

- La señora Jessica Marcela Ramirez Ramirez labora al servicio de la administración municipal de Puerto Boyacá en carrera administrativa desde el 1° de agosto de 2011 y desempeña actualmente el cargo de auxiliar administrativo tipo I, código 407 grado 02 del nivel asistencial (fls. 13-15).
- Mediante acuerdo N° 100-02-008 del 25 de junio de 2012, el Concejo Municipal de Puerto Boyacá actualizó las escalas de remuneración para las diferentes categorías de empleos del municipio, teniendo como base los límites máximos de salario establecidos en el Decreto 0840 de 2012 (fls. 24 a 28).
- Mediante acuerdo N° 005 del 3 de octubre de 2013, el Concejo Municipal de Puerto Boyacá estableció el porcentaje de incremento salarial para los empleados públicos durante la vigencia fiscal 2013 reajustando en un 6% los salarios de los empleados de la administración central y del Instituto Municipal de Deportes (fl. 52).
- Mediante acuerdo N° 003 del 11 de abril de 2014, el Concejo Municipal de Puerto Boyacá actualizó las escalas de remuneración para las diferentes categorías de empleos del municipio (fls. 56-58).
- Mediante petición radicada el 30 de diciembre de 2014 ante la Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá, la actora solicitó el reconocimiento y pago de la diferencia salarial de su cargo respecto de los cargos de profesional y directivo para los años 2012 a 2014 (fls. 8-11), petición que le fue resuelta de forma desfavorable mediante Oficio SGM 186 del 26 de enero de 2015 (fls. 12).

5. CASO CONCRETO

En el presente asunto, pretende la demandante que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio SGM 186 del 26 de enero de 2015



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

mediante el cual se negó la solicitud de reajuste salarial efectuada por ella al Municipio de Puerto Boyacá (fls. 12).

El inconformismo de la actora radica en que mediante sesiones del Concejo Municipal de Puerto Boyacá de 6 y 25 de junio de 2012, se aprobó el ajuste salarial para los empleados públicos del municipio como el de ella en 9%, mientras que para los cargos directivos y profesionales a través de acuerdo 100-02008 se les determinó un aumento del 15% y 10% respectivamente, irrespetando de esta forma la ley y principios constitucionales.

Al respecto, observa la Sala que el oficio cuya nulidad se depreca sustenta su negación a la petición efectuada por la actora en el contenido del Acuerdo N° 100-02-008 del 25 de junio de 2012, acto mediante el cual, el Concejo Municipal de Puerto Boyacá actualizó las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos del municipio, estableciendo un aumento salarial del 9% para el cargo desempeñado por la demandante, como lo es el cargo de auxiliar administrativo del nivel asistencial (fls. 24-28).

Del contenido del citado acuerdo municipal se desprende que su sustento jurídico está dado por los lineamientos fijados por el Decreto N° 0840 del 2012 que fuera expedido por el Gobierno Nacional y que en su artículo 7° regulara la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales, así:

Artículo 7°. *El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2012 queda determinado así:*

| NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL | LÍMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL |
|---|--|
| DIRECTIVO | \$9.761.707 |
| ASESOR | \$7.802.839 |
| PROFESIONAL | \$5.450.909 |
| TÉCNICO | \$2.020.686 |



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
 Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
 Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

| | |
|-------------|-------------|
| ASISTENCIAL | \$2.000.635 |
|-------------|-------------|

Así, atendiendo a dichos preceptos, en el Acuerdo N° 100-02-008 del 25 de junio de 2012, el Concejo Municipal de Puerto Boyacá actualizó las escalas de remuneración para las diferentes categorías de empleos como se sigue:

| NIVEL | CODIGO | GRADO | ASIGNACIÓN |
|--------------------|------------|-----------|--------------------|
| ASISTENCIAL | 482 | 03 | \$1.244.945 |
| ASISTENCIAL | 407 | 04 | \$1.555.451 |
| ASISTENCIAL | 485 | 03 | \$1.244.945 |
| ASISTENCIAL | 487 | 03 | \$1.244.945 |
| ASISTENCIAL | 407 | 02 | \$1.176.928 |
| ASISTENCIAL | 403 | 02 | \$1.176.928 |
| ASISTENCIAL | 470 | 01 | \$1.049.629 |
| ASISTENCIAL | 425 | 02 | \$1.176.928 |
| ASISTENCIAL | 413 | 02 | \$1.176.928 |
| ASISTENCIAL | 475 | 01 | \$1.049.629 |

Ahora, del acta de negociación del pliego de peticiones suscrita entre el municipio de Puerto Boyacá y el Sindicato de Trabajadores, en el artículo octavo se advierte que en cuanto al incremento salarial se pactó que en lo que atañe a la vigencia fiscal 2011 y 2012 se establecieron los porcentajes de incremento salarial, estableciendo para la vigencia 2012 un aumento del 9% (fls. 80-87).

Para el caso especial de la demandante, se observa que conforme a la certificación expedida por la profesional universitario del área de personal (fl. 72), aplicando el aumento salarial en el porcentaje antes indicado, devengó los siguientes salarios en el cargo de auxiliar administrativo para las vigencias 2011 a 2015:

| AÑO | SALARIO |
|------|-------------|
| 2011 | \$1.079.750 |
| 2012 | \$1.176.928 |
| 2013 | \$1.247.544 |
| 2014 | \$1.347.348 |
| 2015 | \$1.441.662 |



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Visto de esta forma, encuentra la Sala que tal como lo advirtió el *a quo*, el aumento salarial correspondiente a la actora para la vigencia 2012, se hizo respetando los límites máximos fijados por el Decreto 0840 de la misma anualidad, teniendo en cuenta que la fijación del régimen salarial de los empleados al servicio de los entes territoriales está sujeta no solo a las disposiciones que dentro de sus competencias expide el Congreso y el ejecutivo, sino también a las limitaciones propias del presupuesto del ente territorial.

De otro lado, tal como lo advirtió el *a quo*, el incremento salarial percibido por la actora no solo tuvo en cuenta los límites máximos previstos por el ejecutivo nacional, sino que además supera los mínimos dados por el índice de precios al consumidor del año 2011 que correspondió al 3.73%³.

En este aspecto, valga traer a colación el criterio adoptado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en relación con la forma en que debe efectuarse el aumento salarial de los empleados del Estado en sus diferentes órdenes, así:

Al efecto, la Corte Constitucional en sentencia C-1064 de 2001⁴, previó lo siguiente:

“...hasta tanto no fije el Congreso un parámetro diferente, razonable y acorde con la Carta, claro está, el criterio que ha de emplearse para diferenciar el conjunto de servidores públicos que merecen una protección reforzada es el siguiente: el promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central. A continuación, pasa la Corte a establecer las implicaciones constitucionales de estar en este grupo y las de no estar en él.

(...)

Lo anterior significa entonces que el artículo 53 protege la movilidad salarial tanto de los servidores públicos que ganan uno o dos salarios mínimos, como

³ Índice de Precios al Consumidor para el año 2011. Consultado en <http://www.banrep.gov.co/es/ipc>.

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001, Exp. N° D-3449, M.P. Dres. Manuel José Cepeda Espinoza y Jaime Córdoba Triviño.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
 Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
 Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

de los que están ubicados en escalas salariales superiores. Ello ha de ser así, por respeto a una línea jurisprudencial de precedentes, entre los cuales se destaca la sentencia C-1433 de 2000 relativa al aumento salarial de los servidores públicos en el año pasado. Estima entonces la Corte que el reajuste salarial debe cobijar a todos los empleados y trabajadores al servicio de las ramas y entidades comprendidas por la ley anual de presupuesto parcialmente demandada. En términos prácticos, esto significa que todos ellos deben recibir un aumento salarial en el período regulado por dicha ley, es decir, la vigencia fiscal que se inició el 1 de enero de 2001 y que terminará el 31 de diciembre de 2001.

Sin embargo, dicho aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos. La igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual y los diferentes deben ser tratados diferente. Este principio ha sido continuamente reiterado por la Corte pues ocupa una posición medular en un Estado Social de Derecho, en el que la igualdad no es formal, sino sustantiva o real. Siguiendo este orden de ideas, la Corte constata que entre los servidores públicos hay diferencias salariales de gran magnitud. Es decir, la brecha entre los servidores de bajos salarios y los de salarios altos es extensa y además ha aumentado en la década de los años noventa. Por lo anterior, la Corte concluye que debe hacerse un aumento para todos estos servidores públicos, aunque éste no tiene que hacerse en el mismo porcentaje para todos.

La realización de este aumento encuentra sus bases jurídicas en los criterios que se derivan directamente de la Constitución y no de la ley, puesto que el legislador no ha desarrollado las normas constitucionales relevantes. Es decir, no ha dictado el estatuto del trabajo en el punto relativo a la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, ni ha reformado la Ley 4 de 1992 que es la ley marco para la fijación de los salarios de los servidores públicos, para así ajustarla a la Carta Política.”

(Destacado por la Sala)



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Por su parte, el Consejo de Estado, acogiendo el criterio sentado por la Corte Constitucional en la sentencia precitada y mediante sentencia del 28 de junio de 2012⁵, señaló:

“De igual forma, se destaca por la Sala que la Corte Constitucional^[21] a enfatizado en su jurisprudencia que en relación al reajuste salarial que se decreta por el Gobierno nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira, cumpliendo así con su obligación de velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, se vulneraría el artículo 53 de la Constitución.

Ahora bien, de los criterios para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos se destaca que el Estado les debe garantizar progresivamente la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C. como bien lo manifestó la Corte en la Sentencia C-931 de 2004, en lo siguientes términos:

“3.2.6. Síntesis de los criterios generales que han fundamentado el conjunto de decisiones de esta Corporación en lo relativo al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario

Los criterios generales que fundamentan el conjunto de decisiones que se acaban de analizar podrían ser sintetizados de la siguiente manera:

a. El principio recogido en el inciso 1° del artículo 53 de la Constitución relativo al derecho del trabajador a recibir una “remuneración mínima vital y móvil” debe ser interpretado como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

b. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ninguno en el Estado de Derecho, por lo cual puede ser limitado mas no desmejorado, desconocido o vulnerado.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 28 de junio de 2012, Rad. N° 050012331000200102260 01, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
 Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
 Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

c. No resultan igualmente afectados por el fenómeno inflacionario todos los servidores públicos, por lo cual los límites impuestos al derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario pueden ser diferentes, según se trate de servidores que devengan salarios bajos, medios, o altos.

d. Los reajustes deben ser anuales, cobijar a todos los servidores y acatar los criterios de equidad, progresividad y proporcionalidad.

e. A pesar de que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, las limitaciones que se introduzcan deben observar parámetros de razonabilidad. El juicio de razonabilidad de esta clase de medidas limitativas de derechos supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión; el segundo, en examinar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad en el caso de limitaciones al derecho de reajuste salarial de los servidores públicos es estricto, por cuanto las normas que las consagran pueden llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.

f. A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, "el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C."¹²²¹

g. Cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, si el Gobierno se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines perseguidos y los parámetros de orientación de dicha limitación, así como la magnitud de la misma. Sobre esta exposición de razones, que puede acudir a finalidades de política macroeconómica, la Corte debe de aplicar un test de razonabilidad según criterios de escrutinio estrictos, para determinar si la restricción del salario en cada caso se encuentra constitucionalmente justificada.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

h. El contexto real y jurídico dentro del cual se expide la ley anual anal de presupuesto general de la Nación y las razones de política macroeconómica que se aduzcan a la hora de restringir el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real de su salario son relevantes a la hora de examinar la razonabilidad de dicha restricción.

i. La necesidad del pronunciamiento de la Corte sobre los límites al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario obedece al hecho constatado de que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del artículo 53 de la Constitución, relativo, entre otros asuntos, al salario mínimo vital y móvil. Por lo cual, mientras ese estatuto no sea expedido, los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución”.

De la última sentencia transcrita es dable concluir que el reajuste salarial porcentual que se realiza a favor de los empleados públicos no puede ser inferior al I.P.C. del año inmediatamente anterior, y que partiendo de esta base se puede modificar el porcentaje según el cargo que desempeñe el servidor.”

(Destacado por la Sala).

Teniendo en cuenta el criterio sentado por la jurisprudencia transcrita, resulta dable concluir como lo hizo el *a quo* que a pesar de que el aumento salarial que la actora obtuvo para las vigencias 2012, 2013 y 2014 fue inferior al porcentaje en el cual se efectuó el incremento de los niveles directivo, profesional y asesor, ello no comporta una vulneración a la Constitución, la ley y a jurisprudencia como lo entiende la demandante.

Lo anterior por cuanto no cabe duda que el aumento del 9% efectuado sobre la base salarial de la señora Jessica Marcela Ramirez Ramirez se ajusta no solo a los mínimos, sino también a los máximos fijados por el Gobierno Nacional y sobre los cuales le estaba dado a la administración municipal de Puerto Boyacá proceder a fijar las escalas salariales de sus empleados.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

Adicionalmente, debe advertirse que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, lo que le está impuesto a los entes territoriales es efectuar el aumento salarial de sus empleados partiendo del índice de precios al consumidor y sin exceder los límites impuestos por el Congreso y/o el Ejecutivo Nacional, sin que ello signifique que el aumento salarial de todos los empleados de una administración municipal deba ser el mismo por cuanto en ello debe atenderse a las funciones y rangos de cada uno de los cargos.

En tal virtud, se deduce que al Municipio de Puerto Boyacá le estaba permitido, establecer diferencias en el aumento de sus empleados sin que ello signifique una vulneración de principios constitucionales o legales, teniendo en cuenta que tal como lo señaló la vista fiscal en el concepto emitido ante esta instancia, en razón a la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus intereses, las mismas pueden actuar dentro de un margen de maniobra que les permite fijar el incremento salarial de los empleados públicos de sus dependencias conforme a criterios como el cargo que desempeñe, la estructura de los empleos, las funciones desempeñadas, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad.

Consecuentemente con lo anterior, la Sala no encuentra fundamento alguno para no compartir la decisión a la cual llegó el Juez Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja en su sentencia del 24 de junio de 2016, por lo cual procederá a confirmarla en su totalidad.

6.- DE LAS COSTAS

La Sala se abstendrá de condenar en costas a la recurrente puesto que si bien el recurso le fue resuelto de manera desfavorable, en el expediente no aparece que se hubieren causado, de conformidad con lo previsto en el ordinal 8° del Artículo 365 del C.G.P.



Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701
Nulidad y Restablecimiento del derecho

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 24 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, por lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

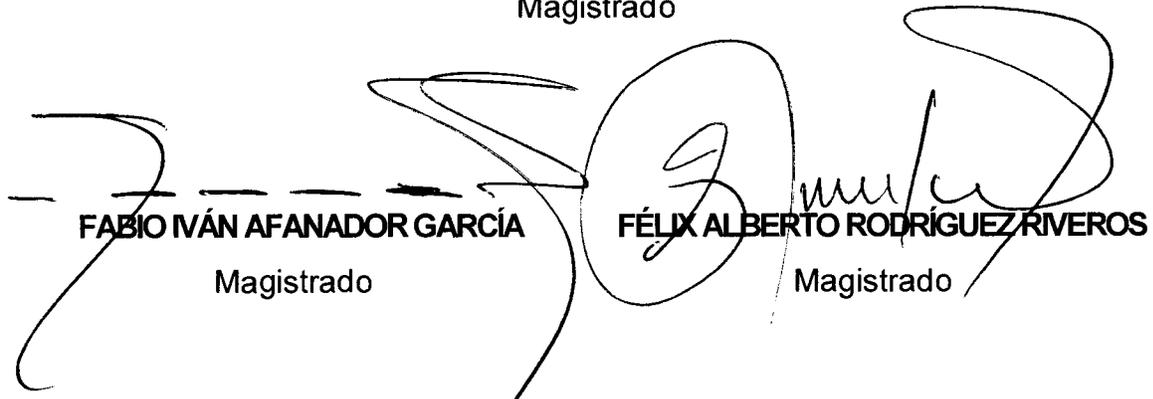
La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Demandante: Jessica Marcela Ramirez Ramirez
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá
Expediente: 15001333300520150012701-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
 SALA DE DECISION N° 5
 El auto anterior se notifica por estado

48 27 MAR 2017