

REPUBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
SALA DE DECISION No. 6
MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, 26 OCT 2017

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: LUZ DARY MANCHEGO URDA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ

RADICACIÓN: 15001333300320150020601

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora, contra la sentencia proferida el 26 de enero de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en la que se negaron las pretensiones de la demanda dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por la señora **LUZ DARY MANCHEGO URDA** contra el **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**.

I. ANTECEDENTES

1.1. TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE (FIs. 1-12): solicita la parte actora la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio SGM 157 del 26 de enero de 2015, expedido por la Secretaría Delegataria con funciones de Alcalde Municipal de Puerto Boyacá, mediante el cual se decidió de manera desfavorable su solicitud de reajustar su salario, así como el retroactivo de los excedentes salariales y los factores que lo constituyen, cesantías, intereses de las cesantías, vacaciones, primas de 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.

Como fundamento de sus pretensiones señaló la actora que fue vinculada a la Administración Municipal de Puerto Boyacá, como empleada pública de carrera administrativa, desde el 24 de octubre de 1989 y que en la actualidad se desempeña en el cargo de Auxiliar administrativo, nivel asistencial, grado 2.

Adujo que el reajuste salarial realizado por el Municipio de Puerto de Boyacá es contrario a derecho, en razón a que desconoció principios como el de la progresividad, proporcionalidad y equidad señalados por la Corte Constitucional en Sentencia C- 1064 de 2001 en tanto dispuso un aumento del 9% para quienes devengaban menos y un 15% a quienes tenían mayores salarios, situación que a juicio de la demandante desconoció la situación inflacionaria del país y afectó de manera negativa su posibilidad de adquirir bienes y servicios.

2.2.-TESIS DE LA PARTE DEMANDADA (fl. 53-63): dentro del término concedido para el efecto, la entidad demandada, por intermedio de apoderado judicial presentó contestación de la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, pues a su juicio, el acto demandado fue expedido conforme a derecho.

Como sustento de su defensa propuso las siguientes excepciones: **(i) inepta demanda**, adujo que lo pretendido la demandante es el reajuste salarial realizado por el municipio de Puerto Boyacá mediante el Acuerdo 100-02-008 del 25 de junio de 2012, por tanto, sería éste último el acto objeto de demanda, sin embargo la parte actora no lo demandó. Agregó que una vez efectuado el aludido reajuste, la actora lo recibió de conformidad, sin expresar reparo alguno, sin embargo, como al parecer se encuentra en desacuerdo con el mismo, debió haberlo demandado también en esta oportunidad; **(ii) caducidad del medio de control**, señaló que si es como se dijo en el párrafo anterior, que el acto que debió haber sido objeto de demanda era el Acuerdo 100-02-008 del 25 de junio de 2012, entonces, la parte actora presentó la demanda dos años

después de la expedición del aludido acto, por lo cual considera que se presenta la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; **(iii) improcedencia de la declaratoria de nulidad por inexistencia de motivación y fundamentación jurídica**, la cual sustentó en que el municipio de Puerto Boyacá mediante decreto No. 0100-030-077 del 1º de septiembre de 2011 se certificó en tercera categoría para la vigencia fiscal del 1º de enero del 31 de diciembre de 2012, lo cual generó un incremento en los salarios de los empleados. Así mismo que el artículo 6 de la ley 617 de 2000 establece el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios, por tanto, durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento no podían superar como proporción de sus ingresos. Adujo que conforme lo dispuesto en el decreto 0840 de 2012, en sus artículos 3 y 5 se estableció que a partir del 1º de enero de 2012 y atendiendo la categorización establecida en la ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que debería tener en cuenta los Concejos Municipales para establecer el salario mensual del Alcalde, para el caso de municipios de tercera categoría lo sería de \$5.656.490 y por tanto para los empleados del ente territorial para el año 2012 de todos los niveles jerárquicos como se señaló en el acto demandado. Por esto, ningún empleado público de las entidades territoriales podría percibir una asignación mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo primero del decreto 0840 de 2012 y en todo caso, ningún empleado público podría devengar una remuneración mensual total superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o al Alcalde. Así las cosas, con fundamento en la normatividad descrita, el Municipio de Puerto Boyacá fijó la escala salarial para los empleados del Municipio, por lo que siendo el acuerdo que lo estableció vigente y válido, de la misma forma lo era el acto administrativo demandado.

2.3.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA (Fls. 162-171): se trata de la sentencia del 26 de enero de 2017, proferida por el Juzgado Tercero

Administrativo Oral del Circuito de Tunja, que negó las pretensiones de la demanda.

Para arribar a dicha decisión, la *aquo* señaló inicialmente que en virtud a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 15 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso dictar y regular las normas para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, y que en concordancia con el numeral 6 del artículo 313, los concejos municipales determinan las escalas de remuneración acorde a las distintas categorías de los empleos.

Explicó que, conforme la jurisprudencia constitucional, a partir del marco señalado en el párrafo anterior, las entidades territoriales fijan las escalas salariales y los emolumentos de los cargos adscritos a ellas, el cual en todo caso, no puede desconocer los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional, lo cual se concreta en los decretos que anualmente expide éste último, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 4 de 1992.

Para el caso particular, señaló que los límites máximos salariales para el año 2012, fijados en el artículo 7 del Decreto No. 0840 de 2012 que dispuso que la asignación básica mensual para un empleado público del nivel asistencial ascendían a la suma de \$1.176.928, que el incremento salarial no puede ser superior a ese monto ni superar el fijado para el Alcalde.

Agregó que en cuanto al ajuste o incremento salarial realizado por el Municipio demandado a los empleados con los salarios más altos, la parte actora no probó que tal hecho hubiese ocurrido; en todo caso, que de haber sido como aduce la demandante, tampoco sería ilegal, pues una de las justificaciones expuestas por el demandado en el acto acusado, fue que el ajuste de la escala salarial para el año 2012 obedeció al cambio de categoría del municipio, pues pasó de la cuarta a la tercera, debido al comportamiento del ente territorial en cuanto al manejo de sus recursos,

lo que permitió un ajuste de los salarios de acuerdo con las funciones y responsabilidades asumidas en cada nivel.

Finalizó señalando que contrario a lo afirmado por la demandante, los principios de progresividad y favorabilidad, no se encaminan a que el incremento salarial de los empleados públicos sea igual para todos los niveles de empleos, sino que tales principios permiten la aplicación de incrementos diferenciados bajo la premisa del respeto a la igualdad entre iguales, o lo que es lo mismo, el respeto de las diferencias, lo que a su juicio permite un trato diferencial en el ajuste salarial.

2.4.- EL RECURSO DE APELACIÓN (fl. 168-169): inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de la parte accionante la impugnó oportunamente. Para el efecto señaló 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; y que desconoció el principio de progresividad que deben adoptar las autoridades judiciales y administrativas.

Adujo 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, y citó sentencias como la C-911 de 2012 y C-1017 de 2003.

Así mismo, citó la sentencia C-1064 de 2001 en la que se afirmó 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 se desconocerían los principios de equidad y progresividad.

Agregó que en el caso particular existió una diferencia muy extensa en el aumento salarial entre los demás empleados y el actor, 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.

En suma, indicó que la 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.

Finalizó solicitando la revocatoria de la condena en costas, pues a su juicio la demanda no fue interpuesta de manera temeraria ni malintencionada, además que en el proceso no consta que las mismas se hubiesen causado, en los términos del artículo 365 del CGP.

2.5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN SEGUNDA INSTANCIA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Durante el término concedido para el efecto las partes guardaron silencio (fl. 216).

A su turno el Agente del Ministerio Público conceptuó en el sentido de solicitar se confirmara la decisión recurrida, al respecto hizo un análisis de la competencia para fijar salarios y prestaciones de los empleados públicos del nivel territorial, las disposiciones constitucionales al respecto y señaló los límites máximos y mínimos para el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial, así como el derecho que tiene tal personal de reajuste anual del salario.

Afirmó que el ajuste del salario del demandante para el año 2012, cuyo cargo se ubica en el nivel asistencial, se encuentra dentro de los límites máximos y mínimos fijados por el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 0840 de 2012, circunstancia que a su juicio, se ajusta a los pronunciamientos jurisprudenciales tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado.

Agregó que el porcentaje de aumento recibido por el demandante se encuentra muy por encima del Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior y por debajo del límite máximo establecido por el Gobierno Nacional, de lo que pudo inferir que el salario del demandante no perdió su poder adquisitivo tal como lo señaló dentro del escrito del recurso (fl. 184-196).

II. CONSIDERACIONES

2.2.- Problema jurídico:

De acuerdo a los argumentos deprecados en el recurso de alzada, corresponde a la Sala determinar si es procedente el reajuste del salario de la demandante, así como el retroactivo del mismo y los factores que lo constituyen para las anualidades de 2012 a 2014.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **(i)** la aplicación del principio de concurrencia en la determinación del régimen salarial de los servidores de la Rama Ejecutiva del orden nacional; **(ii)** del derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario y por último se analizará el **(iii)** caso concreto.

2.2.1. De la aplicación del principio de concurrencia en la determinación del régimen salarial de los servidores de la Rama Ejecutiva en el orden territorial

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013 reiteró lo dicho en otros pronunciamientos¹, en el sentido de que *las normas constitucionales aplicables a la materia determinan un régimen articulado y concurrente para el ejercicio de las competencias mencionadas*. Adujo que el punto de partida de la mencionada regla lo

¹ Corte Constitucional, sentencias C-112/93, C-315/95, C-054/98, C-1218/01 y C-173/09.

establece el numeral 19 del artículo 150 Constitucional, precepto que contiene la competencia del Congreso en la expedición de las leyes marco, que uno de los asuntos en los que el Gobierno debe sujetarse a esos límites es el previsto en el literal e) *ejusdem*, esto es, el atinente a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este punto agregó que *esa misma disposición prescribe una restricción consistente en que el ejercicio de la mencionada facultad, cuando se trata de prestaciones sociales, es indelegable por el Ejecutivo a las corporaciones públicas territoriales, quienes también tienen vedado arrogárselas.*

Prosiguió el Tribunal Constitucional señalando que lo anterior se acompasa con las facultades otorgadas a las Corporaciones Públicas sobre la materia, que en el nivel municipal el artículo 313-6 Superior dispone que los Concejos tienen competencia para determinar la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias, al igual que **las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.** Aunado a esto, el artículo 315 numeral 7 autoriza a los Alcaldes para crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y **fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.**

De lo anterior, la Corporación citada estableció las siguientes premisas sobre las cuales se cimenta la articulación entre las mencionadas competencias,

"... (i) la necesidad de reconocer la vigencia del principio de Estado unitario, que impone que sea el Congreso y el Gobierno los que fijen las reglas generales en materia de régimen salarial de los servidores públicos; y (ii) la imposibilidad de vaciar las competencias constitucionales de las entidades territoriales sobre la determinación de las escalas salariales y los emolumentos de sus servidores estatales que integran la Rama Ejecutiva en ese ámbito local". Así, expresa el Tribunal

Constitucional en la providencia en cita, que la regla de la concurrencia "... se logra a partir de una fórmula concurrente en la que el Legislador determinar los criterios y objetivos generales mediante ley marco, la que corresponde a la actualidad a la Ley 4 de 1992 y el Gobierno determina el régimen salarial del nivel central y los criterios generales para que las entidades territoriales ejerzan las competencias citadas. Esto sin perjuicio de la competencia privativa y excluyente para la determinación del régimen prestacional, antes explicada".

En el caso de la fijación del régimen salarial de los empleados de la Rama Ejecutiva del nivel territorial, la Corporación en cita señaló que, allí opera un *mecanismo de armonización*, comprendido de una parte por el principio del Estado Unitario, en el sentido de que es el Congreso quien establece los objetivos y criterios generales y el Gobierno dispone la regulación particular, y de otra, por el grado de autonomía de las entidades territoriales, en tanto éstas cuentan con la facultad de fijar las escalas de remuneración y los emolumentos correspondientes, en concordancia con el marco y los topes previstos en la Ley.

Concluyó el Tribunal Constitucional, que la mencionada fórmula de articulación de competencias "...está unívocamente dirigido a prever una fórmula de articulación concurrente entre las competencias analizadas, lo que a su vez permite inferir que la Constitución impide que se concreten dos extremos: **bien la regulación integral y específica del régimen salarial de los servidores públicos por parte del Congreso y el Gobierno, o bien la soberanía de las entidades territoriales para definir el régimen salarial de sus servidores públicos, con ausencia de todo marco o límite fundado en normas jurídicas de superior jerarquía**".

2.2.2. Del derecho constitucional a mantener la capacidad adquisitiva del salario

Al respecto la Corte Constitucional² ha señalado que la referida garantía encuentra fundamento en el inciso 1º del artículo 53 Superior, al señalar que uno de los desarrollos del derecho al trabajo lo es el que se garantice una "remuneración mínima vital y móvil", lo que se traduce, en palabras de esa Corporación, en *un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario*³, el cual tiene profundas implicaciones en "*... promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; tomar medidas para que la igualdad sea real y efectiva; proteger especialmente al trabajo en todas sus modalidades; garantizar los medios para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas – y el mandato del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario*"⁴.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Constitucional ha señalado que el referido postulado de la remuneración mínima, vital y móvil, no implica un *concepto formal de movilidad del salario*, pues el *aumento del salario depende de factores variables y múltiples que hablan en contra de un criterio tan sólo nominal para su determinación*; por esto, dice la Corte que la movilidad del salario para su efectividad debe ser entendida en un sentido real, *para responder a las variaciones de los factores de los cuales depende su capacidad adquisitiva*. Por eso, -añade la Corporación- *el legislador adoptó en la Ley 4 de 1992 – ley marco sobre salarios del sector público – el criterio de movilidad anual del salario, de manera que el ingreso efectivo del cual dependen los trabajadores, en particular los de*

² Sentencia C-1064 de 2011

³ Corte Constitucional, Sentencia C-815 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández.

⁴ Op Cit.

*menores recursos, es decir, el mínimo vital cotidiano de la persona, se ajuste con la misma periodicidad del presupuesto.*⁵

No obstante lo anterior, la Corporación en cita señaló que el derecho a la movilidad salarial de los servidores públicos, si bien se predica de todos, es decir, de aquellos que perciben menores ingresos, como aquellos que se encuentran en escalas salariales superiores, en todo caso, *tal 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***⁶.

El tratamiento diferenciado a que hace referencia la Corte Constitucional en la providencia en cita encuentra su fundamento o es compatible con el principio de igualdad material del Estado Social de Derecho, sobre lo que ella denomina un "promedio ponderado", el cual alude al procedimiento mediante el cual *la Corte aplica por extensión este parámetro a los salarios con el fin de identificar a los servidores de ingresos inferiores, es decir, aquellos cuyo salario es menor al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central. Respecto de ellos, el incremento salarial debe basarse preponderadamente en la inflación, para que se mantenga la capacidad adquisitiva real de sus salarios. La Corte estima que varias razones, relativas a la protección reforzada que*

⁵ Ver numeral 5.1.1.2 de esta sentencia.

⁶ Op Cit.

la Constitución brinda a las personas de bajos ingresos, impiden en este caso limitar el derecho a conservar el poder adquisitivo real del salario de estos servidores.

La situación descrita cobija a los servidores con menores salarios, mientras que para aquellos que se encuentran cobijados por escalas salariales superiores al promedio, el Tribunal Constitucional señala que en ese caso, que la movilidad del salario es un derecho que si bien puede serles limitado, no puede ser desconocido. *En el caso en cuestión, y siguiendo una jurisprudencia reiterada aplicada a todos los derechos constitucionales, la Corte analiza cuáles limitaciones al derecho de los servidores públicos que se encuentran en las escalas salariales superiores al promedio ponderado mencionado, son constitucionalmente admisibles y cuáles no lo son. Para ello aplica un juicio de razonabilidad muy riguroso que sólo permite limitaciones estrictamente necesarias y proporcionales para alcanzar un fin que, además de ser conveniente e importante, sea también imperioso.*

En la misma línea argumentativa, el Órgano Vértice de la Jurisdicción, en sentencia del 28 de junio de 2012⁷, con fundamento en el criterio expuesto por la Corte Constitucional y referido atrás señaló 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”.

Por lo anterior, señala la mencionada Corporación que el **Estado debe garantizar progresivamente la actualización plena de los salarios**

⁷ 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.

conforme las variaciones del IPC, como uno de los criterios para mantener el poder adquisitivo de los salarios.

Concluye el Tribunal en cita 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.**"

2.3. Caso concreto

En el *sub examine* la demandante pretende el reajuste de su salario para las vigencias 2012, 2013 y 2014, pues a su juicio, el aumento salarial aprobado por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá en las sesiones del 6 y 25 de junio mismo resulta ilegal y desproporcionado, en la medida que para los empleados públicos se aprobó un aumento solo del 9%, mientras que para aquellos que desempeñaban los cargos directivos y profesionales se les aprobó un aumento entre el 10 y 15%.

Revisado el plenario se constata que mediante el oficio SGM 157 del 26 de enero de 2015, la Secretaria Delegataria con Funciones de Alcalde Municipal de Puerto Boyacá, niega la petición de reajuste salarial de la actora con fundamento en lo dispuesto en el Acuerdo No. 100-02-008 del 25 de junio de 2012, mediante el cual el Concejo de Puerto Boyacá actualizó las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos de ese ente territorial (fl. 13-14).

Al revisar el contenido del aludido Acuerdo No. 100-02-008 del 25 de junio de 2012 (fl. 21-22) se constata que la Corporación Edilicia, teniendo en cuenta la categoría TERCERA en que fue certificado el Municipio, lo mismo que lo dispuesto en el decreto 0840 de 2012 "*por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia*

prestacional", que sobre el particular, en su artículo 7º disponía lo siguiente:

"Artículo 7º. 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
ASISTENCIAL	\$2.000.635

Por lo anterior, actualizó la escala para los servidores públicos del Municipio, como sigue:

"ARTICULO PRIMERO: Establézcase como escala de remuneración para los servidores públicos para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012, la siguiente:

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	403	02	\$1.176.928
ASISTENCIAL	407	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

En el caso particular de la accionante, de lo afirmado en el hecho primero del líbello (fl. 2) y de la certificación expedida por la Profesional Universitario del Área de Personal del municipio de Puerto Boyacá, se

desprende que se desempeñaba como auxiliar administrativo código 407 grado 02 del nivel asistencial (fl. 20). Se constata así mismo, de la certificación vista a folio 63 que en ese cargo, la actora para los años 2011 a 2015 devengó la siguiente asignación básica:

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

Por lo anterior, la Sala puede arribar a similar conclusión a la expuesta por la Juez de instancia, en el sentido de que el salario de la demandante para la vigencia fiscal 2012 fue aumentado dentro de los límites establecidos en el mencionado decreto 0840 de 2012, en un porcentaje del 9%, como se pactó en la negociación entre el Municipio de Puerto Boyacá y el Sindicato de Trabajadores de ese ente territorial (art. 8 a folio 73)⁸, lo cual responde no solo a la concurrencia de competencias en su determinación entre el Legislativo y el Gobierno, sino además, a la categorización del ente territorial y al presupuesto con que cuenta el mismo⁹. Aunado a esto, se aprecia que el aumento salarial aplicado al caso de la actora no solo se fijó en los límites establecidos por el Ejecutivo, sino que además, comparado con el Índice de Precios al Consumidor para el año 2011, que fue del 3,73%¹⁰ resulta muy superior al mismo.

Lo anterior consulta los criterios expuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en el sentido de respetar los criterios de movilidad del salario como un desarrollo de la prerrogativa Superior de la remuneración, mínima, vital y móvil, que para el caso de salarios que pueden ser considerados como bajos, no podía ser

⁸ **ARTICULO OCTAVO. INCREMENTO SALARIAL:** la Administración Municipal cancelará a los empleados públicos beneficiarios del pacto colectivo, un incremento salarial del 5,5% sobre el salario devengado, para primer año de vigencia de la convención colectiva comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011 retroactivo al 1 de enero de 2011 y el 9% para el segundo año comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012. (Negrilla fuera de texto)

⁹ En similares términos se pronunció este Tribunal en sentencia del 18 de abril de 2017 con ponencia del Magistrado Oscar Alfonso Granados Naranjo, expediente 15001333300820150011201.

¹⁰ <http://www.banrep.gov.co/es/ipc>. IPC para diciembre de 2011

actualizada fuera de los límites impuestos por la regla de la concurrencia de competencias ni inferior a la variación que experimentara el IPC del año anterior, lo cual –como se explicó– no ocurrió en el *sub judice*.

En suma, se advierte que el Municipio de Puerto Boyacá, específicamente el Concejo Municipal no vulneró los preceptos constitucionales a que alude la demandante, puesto que de una parte estableció la actualización salarial para los empleados del ente territorial para la vigencia 2012 dentro de los límites y de acuerdo a las competencias que le habían sido conferidas, síguese de esto que en el desarrollo de tal función no le estaba vedado establecer diferencias entre los salarios de los distintos niveles de la planta de personal, puesto que –como se explicó en párrafos anteriores– la garantía de la movilidad del salario, no es una forma matemática que se aplique en todos los casos por igual, sino que responde al principio de la igualdad material y en tal virtud le estaba permitido fijar el aludido aumento atendiendo a criterios como el cargo desempeñado, las funciones atribuidas al mismo, los requisitos exigidos para el mismo o la responsabilidad en su ejercicio.

De otro lado, aduce el recurrente que el incremento salarial mencionado desconoce el principio de progresividad, respecto de lo cual la Sala siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional sobre el particular, dirá que en el caso no se presenta tal trasgresión en la medida que tal prerrogativa “... *consiste en la obligación del Estado de “seguir hacia adelante” en la consecución del goce pleno de estas garantías. Quiere esto decir que los Estados no pueden quedarse inmóviles ante la satisfacción de los mismos, sino que deben propender por el aumento de la cobertura y de las garantías que le son propios, hasta el máximo posible, a través del establecimiento de medidas legislativas y de cualquier otra índole*¹¹; el Tribunal Constitucional ha señalado que el mencionado principio implica a su vez la prohibición correlativa de la regresividad, de acuerdo con la cual *una vez se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado*

¹¹ Sentencia C-288 de 2012

*encuentra vedado retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, el cual demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso*¹².

De lo anterior puede colegirse que el aumento salarial respecto del cual se muestra inconforme la demandante no desconoce el aludido principio de progresividad, en la medida que el mismo fue realizado en un porcentaje superior al establecido en el IPC para el año anterior, lo cual garantiza la movilidad salarial y la capacidad adquisitiva del mismo, es decir, materializando los postulados del artículo 53 Superior.

Recuérdese que en todo caso, como lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia citada párrafos atrás, el aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos, inclusive 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*, el cual ocupa una posición medular en el Estado Social de Derecho, así, es deber del Estado aumentar el salario de todos sus servidores públicos, más no en el mismo porcentaje para todos.

Así las cosas, al advertir la improsperidad de los argumentos de la alzada y por tanto que la presunción de legalidad del acto demandado se mantiene incólume, la decisión que en primera instancia así lo declaró, amerita ser confirmada.

De otra parte, la recurrente pide que se revoque la condena en costas y agencias en derecho impuesta por la Juez de primera instancia, por cuanto a su juicio, su conducta procesal no fue temeraria ni malintencionada y que en todo caso, en los términos del artículo 365 del CGP, en la primera instancia no se causaron.

¹² Ibid

Al respecto la Sala dirá que se produjo un importante cambio en relación con la regulación que venía operando en el proceso contencioso administrativo, sistema que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 171 del C.C.A, dependía de si la parte vencida en el proceso había actuado con temeridad o mala fe, es decir, se trataba de un sistema subjetivo, toda vez que la norma en mención disponía que la condena en costas se haría "teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes". De acuerdo con lo previsto por el artículo 188 del C.P.A.C.A¹³., las costas se regulan mediante remisión al Código de Procedimiento Civil (Art. 392)¹⁴, en virtud del cual el nuevo sistema es objetivo, pues recordemos que la regla general del estatuto procesal enseña que se condena en costas a la parte vencida en el proceso sin que sea necesario examinar el comportamiento procesal de la parte, salvo cuando se trate de procesos donde se ventile un interés público¹⁵.

Ahora, teniendo en cuenta que las costas¹⁶ comprenden, además de las expensas erogadas por la otra parte, **las agencias en derecho**, entendidas como los gastos de apoderamiento en que ha incurrido el demandante aun cuando hubiese litigado personalmente, resulta procedente su fijación conforme lo prescribe el artículo 365 del C.G.P, acudiendo para ello a lo establecido en el numeral 3.1.2 del Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura.

¹³C.P.A.C.A. **Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

¹⁴C. de P.C. **Artículo 392.-** Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1º mod. 198. Modificado. Ley 794 de 2003, en art. 42. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Modificado. Ley 1395 de 2010, art. 19. **Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso**, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión, o anulación, que haya propuesto.

(...)

3. **En la sentencia se segundo grado que confirme en todas sus partes la del inferior se condenará al recurrente en las costas de la segunda instancia.**

¹⁵Benavides José Luis, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 Comentado y Concordado, primera edición, Universidad Externado de Colombia, paginas. 418 y 419.

¹⁶Blanco Hernán, Procedimiento civil, tomo I. Dupré Editores, Bogotá Colombia 2005, pág. 1022. "las costas son la carga económica que debe afrontar quien no tenía la razón. motivo por el que obtuvo decisión desfavorable y comprende, a más de las expensas erogadas por la otra parte, **las agencias en derecho**, ósea el pago de los honorarios de abogados que la parte gananciosa efectuó, y a la que le deben ser reintegradas."¹⁶

En este orden de ideas, y examinando la determinación adoptada por el Juez de primera instancia, observa la Sala que en el sub judice las pretensiones de la demanda fueron denegadas en su totalidad, de manera que en virtud de lo previsto en el numeral 1º del artículo 365 del C.G.P.¹⁷, es procedente condenar en costas a la parte vencida en el proceso, es decir, a la demandante, tal como lo hizo el Juez a quo, por lo que se confirmará la sentencia en tal sentido.

2.4. Costas

Teniendo en cuenta que no se evidenció actuación alguna por parte de la entidad demandada en ésta instancia, aun cuando se confirmara la providencia apelada, hecho que en principio debería dar lugar a la imposición de costas a cargo del apelante, la Sala no impondrá condena, pues no hubo actuación alguna de la demandada en la instancia, dándose de esta forma aplicación al numeral 8 del artículo 365 del C.G. del P., siguiendo lo ordenado por el artículo 188 del CPACA.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida el 26 de enero de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, que negó las pretensiones de la demanda.

Segundo: Sin condena en costas

¹⁷ ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

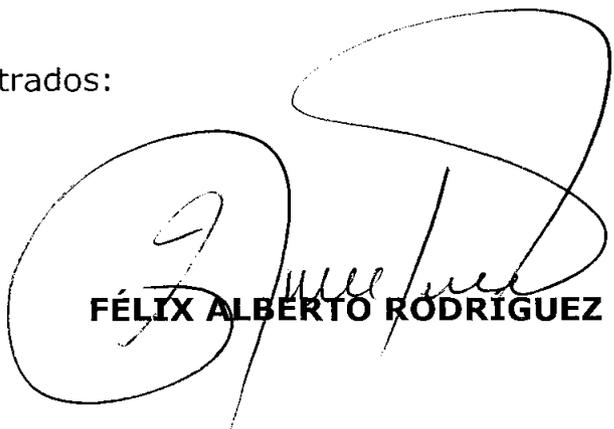
1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

(...)

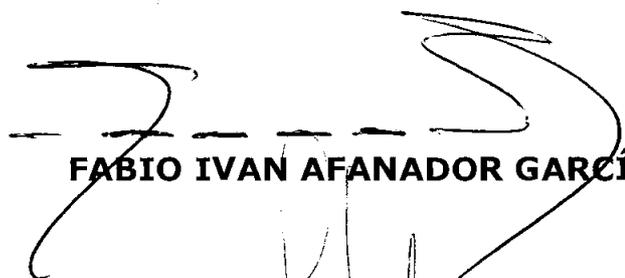
Tercero: Una vez en firme la presente providencia, por secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

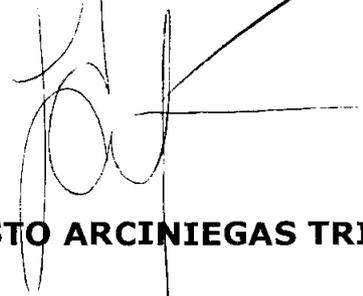
Los Magistrados:



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS



FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

HOJA DE FIRMAS
DEMANDANTE: LUZ DARY MANCHEGO URDA
DEMANDADO: PUERTO BOYACA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 15001333300320150020601

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN Y CUMPLIMIENTO
* con contenido de la providencia *
179
