

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, 21 FEB 2018

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Covarachía
Expediente : 15001-23-33-000-2017-00713-00

Magistrado Ponente : Luís Ernesto Arciniegas Triana

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 021 del 28 de agosto de 2017, *“Por el cual se fija la escala salarial de las distintas categorías de empleos de la administración central del Municipio de Covarachía – Boyacá, para la vigencia fiscal 2017 y se dictan otras disposiciones”*.

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 021 del 28 de agosto de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Covarachía.

Igualmente, solicita que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de violación.

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Covarachía expidió el Acuerdo Municipal No. 021 del 28 de agosto de 2017, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 7 de septiembre de 2017 (f. 12).

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Constitución Política y a la Ley.

Estima como normas violadas los artículos 6, 121, 313 numeral 6 de la Constitución Política; los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 15, 16 al 20 del Decreto 785 de 2005; el artículo 41 numerales 3 y 8 párrafo 1° de la Ley 136 de 1994; el artículo 35 de la ley 734 de 2002; y el artículo 12 de la Ley 4 de 1992.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Covarachía desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

Manifiesta que el artículo 1° del acuerdo municipal expedido por el Concejo de Covarachía desconoce que su competencia en virtud de lo previsto en el numeral 6° del artículo 313 de la norma superior, es la de establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio, *“...ya que es bien distinto, fijar un límite máximo para cada nivel jerárquico, a establecer unos grados salariales o de remuneración para los diferentes empleos que conforman cada uno de los mencionados niveles jerárquicos”*.

Explica que la competencia para fijar los niveles máximos salariales de los empleados públicos territoriales por niveles jerárquicos, es del Gobierno Nacional de acuerdo con la Ley 4° de 1992, para que una vez determinados,

sean los Concejos Municipales quienes determinen las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos de la administración municipal, a efectos de que ningún empleo pueda percibir una asignación básica mensual superior a dichos límites máximos tal y como lo prevé el artículo 8 del Decreto 995 de 2017.

Advierte respecto de la remuneración de cada uno de los empleos, que el 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 fijan para las distintas categorías de empleos***”.

Señala que 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, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones.

Expone para el caso en estudio, que las categorías no son otra cosa que los niveles jerárquicos previstos en el artículo 3° del Decreto 785 de 2005, que agrupan o clasifican los diferentes empleos de las entidades territoriales establecidos en los artículos del 16 al 20 del mismo decreto.

Aduce que el citado acuerdo “...*no establece o fija Escala Salarial alguna por niveles o categorías de empleos, pues solo se limita a establecer unos límites o techos de asignación máxima mensual para cada uno de los niveles jerárquicos de la administración pública, desconociendo por demás y de tajo la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos, razón de ser de una escala*”

Por último, indica que al incluir el código del empleo en la presunta escala salarial como se observa en el acuerdo objeto de estudio, se está 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 el grado salarial en el caso del nivel asistencial 02, 03, 04, 05 en el profesional omite el 014, en el técnico falta el grado 01, motivo por el cual dista ostensiblemente del concepto y acepción de escala salarial”.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 28 de septiembre de 2017. (f. 8) siendo admitida por el despacho mediante providencia del 13 de octubre de 2017 (fl. 31), sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en lista (fl. 35), no hubo ningún pronunciamiento (f. 36)

3. Mediante providencia del 10 de noviembre de 2017 (fl. 37), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio. Sin término probatorio en tanto las pruebas se encuentran aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico. En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Covarachía al expedir el acuerdo N° 021 de 2017 “*Por el cual se fija la escala salarial de las distintas categorías de empleos de la administración central del Municipio de Covarachía – Boyacá, para la vigencia fiscal 2017 y se dictan otras disposiciones*”, vulneró

las normas indicadas, al establecer en el artículo 1° la escala salarial de los empleos de la administración, como quiera que el departamento de Boyacá estima que el Concejo Municipal se limitó a establecer unos límites de asignación máxima mensual para cada uno de los niveles jerárquicos de la administración pública, desconociendo la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos.

De acuerdo con el problema jurídico planteado también se considera indispensable abordar previamente i) el estudio en sede de validez; ii) las competencias en relación con el régimen salarial de los empleados territoriales, iii) la escala salarial, y iv) la solución del caso concreto.

2. Estudio en sede de validez

Los límites de la decisión están determinados por los argumentos del solicitante y de manera concreta por las razones de derecho de la solicitud de invalidez. Se plantea, pues, para el Tribunal la imposibilidad de un examen general de legalidad del acuerdo, ya que cuando en ejercicio del control de legalidad o constitucionalidad se revisa un acuerdo objetado por el Gobernador, el estudio que corresponde a la corporación se limitará a las razones expuestas en la solicitud de invalidez, frente a los preceptos constitucionales o legales por el invocados y con los cuales **se hace la confrontación.**

No corresponde en este procedimiento un análisis total ni oficioso de los acuerdos demandados, que agote las referencias a **la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio.** Por ello es necesario establecer con toda claridad cuáles son los reproches del ejecutivo, atendiendo **exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de invalidez presentado**

por el Gobernador; es este análisis y ningún otro el que permite determinar si la solicitud de invalidez puede ser acogida total o parcialmente.

Este es el mismo ejercicio que procede en ese de control constitucional. Según la Corte Constitucional C-1036 de 2003 de acuerdo con constante jurisprudencia¹ *“el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (...)”* Resaltado fuera de texto.

Y en sentencia C- 256 de 1997 se precisó que *“(...) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio.”* (Resaltado fuera de texto).

En suma, el control que corresponde ejercer al Tribunal en los casos de revisión de validez de acuerdos municipales no es de oficio ni comporta, por

¹ Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

tanto, un cotejo con todo el ordenamiento en el que deben sustentarse; es por el contrario un control rogado que debe limitarse al examen de los cargos formulados en la respectiva solicitud sin que pueda extenderse a otras disposiciones que no fueran atacadas, ni comprender el análisis de normas cuya violación no fue invocada por el actor.

3. Competencias en materia salarial de empleados públicos territoriales.

En el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política, fue prevista la facultad para que el Congreso Nacional, de hacer las leyes por medio de las cuales se establecen las normas generales y señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional en materia salarial y prestacional de los empleados públicos, así:

“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 la Fuerza Pública;”

Por su parte en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, el Congreso de la República le confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para establecer los límites máximos salariales de los servidores públicos del orden territorial, ese precepto prevé en su tenor literal lo siguiente:

“Artículo 12º.- 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 equivalencias con cargos similares en el orden nacional. -Negrilla de la Sala.-

El numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política señala como competencia de los Concejos Municipales la siguiente:

“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.” (Subraya la Sala).

En éste sentido la Ley 136 de 1994 en el artículo 71 dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde” (Subraya la Sala)

Por su parte el artículo 315 de la Constitución Política prevé:

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fixar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.” (Subrayado fuera de texto).

La iniciativa prevista por la ley, en materia de asignaciones de los servidores municipales, debe entenderse, pues, sujeta a los fines y alcances que la Corte Constitucional precisó en la sentencia C- 152 de 1995, es decir a **los efectos económicos que la determinación de las escalas de remuneración puede tener sobre la hacienda pública a fin de evitar que los servicios municipales no se pongan en peligro por el desbordamiento del gasto público**, pero también es claro que los órganos y autoridades municipales están obligados al cumplimiento de la ley.

No puede perderse de vista que **la facultad en la determinación de la escala salarial de los distintos niveles de empleos es del Concejo Municipal** y que **la iniciativa concedida al alcalde no puede desbordar los precisos términos en que la Corte avaló la constitucionalidad de la ley.**

De otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-510 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, en relación con la competencia para establecer los salarios de los empleados públicos territoriales, señaló:

“(...) No obstante que las **autoridades locales tienen competencias expresas para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos** (C.P. arts. 287, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7), (...)”

Dentro de este contexto, ha de colegirse que la competencia para determinar el **régimen salarial** de los empleados de las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, **requiere una interpretación sistemática y coherente de sus mandatos, a efectos de hacer compatible la autonomía que se reconoce a los entes territoriales, en especial, el que hace referencia a la facultad de gobernarse por autoridades propias** (artículo 287, numeral 1), (...)”

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.” –Negrilla y subraya fuera del texto–.

Sobre el particular la Sala de Decisión No. 1 de esta Corporación, MP. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, en un caso semejante al que se examina consideró lo siguiente:

“Tal como lo precisa la Corte, los límites que dispone el Congreso o el Gobierno Nacional no sustituyen las facultades de los entes territoriales para que, dentro de ellos concreten los emolumentos de sus empleados. Por supuesto, es claro y no obstante necesario señalar que estas facultades no pueden ejercerse para crear prestaciones sociales como bien lo ha dejado sentado el Consejo de Estado al precisar en la misma providencia que ha delimitado este estudio que “...Esta Corporación ha sostenido que la facultad atribuida a las Asambleas y Concejos para fijar las escalas salariales es para determinar los grados o niveles para las distintas categorías de empleos y no para crear elementos salariales o factores salariales...””

Además, de aceptarse que las entidades territoriales perdieron toda competencia en la determinación salarial de sus empleados ninguna finalidad podría tener el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992 cuando señala “...Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”

...

Para dar respuesta a lo anterior, a la utilidad y a la coherencia del sistema normativo es necesario descender a las funciones constitucionales conferidas a las asambleas departamentales (art. 300 num. 7º) y los concejos municipales (art. 313 num. 6º) normas que las facultan para establecer las escalas de remuneración de sus empleados, dentro de los límites de la Constitución y, en especial, la Ley Marco y los decretos nacionales” (Subrayado fuera de texto)².

Entonces para el caso bajo estudio, debe tenerse que en virtud de la facultad de gobernarse por autoridades propias reconocida a las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución Política, a los Concejos Municipales corresponde determinar **la escala de remuneración de sus dependencias**, directrices que debe seguir el Alcalde respectivo, observando por supuesto los parámetros dados por el Gobierno Nacional.

Así pues, de acuerdo con lo señalado, queda claro que en materia del régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, corresponde a las respectivas corporaciones determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate, y de los gobernadores y alcaldes fijar en concreto los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones dictadas

² Ref: Actor : Moisés Suárez Bohórquez, Demandado : Departamento de Boyacá, Expediente : 15001 3133 013 2001 02858 01. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

por las asambleas departamentales y concejos municipales en las ordenanzas y acuerdos correspondientes.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 288 del Decreto 1333 de 1986³, en armonía con los artículos 287⁴ y 313 numeral 6 de la Carta Política⁵, corresponde a los concejos, **a iniciativa del alcalde**, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas o dependencias, y *“fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos”*.

Acorde con lo dispuesto en el ordenamiento superior, resulta palmario entonces que el régimen salarial o prestacional establecido o creado mediante acuerdos, ordenanzas o decretos municipales o departamentales, no es de carácter autónomo, toda vez que las entidades territoriales, están sometidas en esta materia, a las disposiciones legales y reglamentarias que expida el Congreso de la República o el Gobierno Nacional, con fundamento en las cuales se han de fijar: (i) las escalas de remuneración y, (ii) el reconocimiento de las prestaciones sociales.

Destácase que la atribución constitucional otorgada a las corporaciones administrativas en el numeral 6° del artículo 313 superior, como lo ha señalado la jurisprudencia⁶, se impuso con el ánimo de que determinaran las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de orden seccional y local, y comprende únicamente la facultad de establecer en forma numérica y sistemática, tablas salariales por grados, en las que se consigna la asignación o remuneración básica mensual, teniendo en cuenta la

³ “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”.

⁴ “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”

⁵ “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.”

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección “B”. sentencia del 26 de marzo de 2009, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, exp.: 68001-23-15-000-2003-02733-01(2606-07)

clasificación y niveles de los diferentes empleos⁷.

4. Las escalas salariales

En cuanto se refiere al alcance de las escalas salariales, la Corte Constitucional, en Sentencia C-416 de 1992, señaló:

"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 éste 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"⁸; 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; ...**"(Negrilla fuera de texto)

Doctrinariamente, se define 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 diferente 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."⁹

⁷ Ver sentencia proferida por esta Corporación en la Sala de decisión No. 2, proferida por el MP. Jorge Eliécer Fandiño Gallo el 19 de enero de 2011. Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Blanca Myriam González Bautista Demandado: Municipio de Tunja y Contraloría Municipal Expediente: 15001-31-33-013-2001-03111-01.

⁸ C.S.J., Sala Plena: Sentencia No.173, Noviembre 22 de 1990. Ponente: Magistrado Rafael Méndez Arango.

⁹ Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Ed. Temis. Año 2001. Pág.98

Sobre este concepto, el Concejo de Estado¹⁰ se ha pronunciado, resultando pertinente para el asunto reiterar tales argumentos:

“El concepto escalas de remuneración comienza a utilizarse en nuestro orden constitucional a partir del Acto Legislativo No. 1 de 1968, el cual precisó que corresponde al **Congreso** “Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y **fixar 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 **fixar sus dotaciones y emolumentos**, todo, con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º 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 **fixar sus emolumentos**, con sujeción a las normas del ordinal 5º del artículo 187”. El artículo 62-3 - 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”¹¹.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 ibidem 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 **fixar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos**.”; el artículo 289 ibidem prescribe que el Concejo expide normas sobre remuneración de empleos y el artículo 290 ibidem 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, ibidem 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.

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

Así 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.

Del anterior contexto, deduce la Sala que la atribución conferida a las entidades territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para **determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo**, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos - sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente-, no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes.

En síntesis, una escala salarial es una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos, sin determinar denominación o código de empleo alguno en particular, para luego, a partir de ella obtener la asignación salarial para cada uno de los empleos, competencia del Alcalde Municipal.

Las asambleas departamentales y los concejos municipales, entonces, dentro del sistema de remuneración de cargos territoriales tienen autonomía para establecer y definir las correspondientes **escalas salariales**, esto es, **para fijar**

los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero dentro del límite máximo, fijado por el gobierno nacional, el cual busca establecer el equilibrio y unificación del sistema. Por su parte, los gobernadores y alcaldes quienes también tienen atribuciones en materia salarial, actúan sujetos a tales parámetros, es decir, dentro de esas escalas, determinando el sitio que corresponde a cada uno de los empleos, lo cual equivale a definir el sueldo concreto asignado a cada uno de ellos. De suerte que dentro de este marco la asignación mensual correspondiente a cada empleo queda determinada por su grado y la escala del respectivo nivel.

5. El sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales

Ahora bien, dado que las escalas salariales de los empleos no puede ser objeto de estudio o análisis aisladamente, el Decreto 785 de 2005 *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004”*, en su artículo 2º define el **empleo** –razón de ser de las escalas salariales-, como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, los que de conformidad con el artículo 3º, 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 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.

En síntesis, cada grado salarial es único en cada nivel y por ende no puede existir uno de ellos con más de una asignación salarial, mientras que si pueden

existir distintas denominaciones de empleos en un mismo nivel con el mismo grado salarial.

Citados los fundamentos constitucionales, legales y los pronunciamientos jurisprudenciales, en lo que atañe al asunto que ocupa la atención de la Sala, es evidente que en el nivel territorial, son las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, a quienes corresponde **determinar las escalas o tablas de remuneración salarial** de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate; y los Gobernadores y Alcaldes los que **deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias**, teniendo en cuenta las estipulaciones que para tal 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.

6. Solución del caso concreto

Descendiendo al fondo del asunto, en esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Covarachía al expedir el acuerdo N° 021 de 2017 *“Por el cual se fija la escala salarial de las distintas categorías de empleos de la administración central del Municipio de Covarachía – Boyacá, para la vigencia fiscal 2017 y se dictan otras disposiciones”*, vulneró las normas indicadas, al establecer en el artículo 1° la escala salarial de los empleos de la administración, como quiera que el departamento de Boyacá estima que el Concejo Municipal se limitó a establecer unos límites de asignación máxima mensual para cada uno de los niveles jerárquicos de la administración pública, desconociendo la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos.

El Acuerdo N° 021 del 28 de agosto de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Covarachía consagra en la parte resolutive lo siguiente:

“**ARTICULO PRIMERO:** Establecer la siguiente escala de remuneración para las distintas categorías de empleos, según el grado de responsabilidad de los empleados públicos de la Administración Central de Covarachía, Boyacá, para la vigencia fiscal 2017, así:

# Cargos	Cargo	Nivel	Código	Grado	Salario 2016	Salario 2017
04	Secretario de Despacho	Directivo	020	02	1.928.7952	2.116.633
			020	03	2.103.907	2.245.920
			020	06	2.283.847	2.438.006
3	Técnico Administrativo	Técnico	367	02	1.107.319	1.182.063
1	Conductor	Asistencial	480	06	1.151.151	1.228.853
1	Secretario Ejecutivo	Asistencial	438	06	1.151.151	1.228.853
3	Auxiliar Administrativo	Asistencial	407	04	1.072.716	1.145.124
1	Comisario de Familia	Profesional	202	02	2.283.847	2.438.006
1	Inspector de Policía	Técnico	303	04	1.199.596	1.280.568
1	Secretaría	Asistencial	440	01	715.144	763.416

Parágrafo Primero: Las asignaciones básicas mensuales de las escalas señaladas en el presente artículo corresponden a empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

ARTÍCULO SEGUNDO: ...

Según se ha señalado, el establecimiento de las escalas de remuneración para los empleados públicos de los municipios es competencia de los concejos municipales, en forma concurrente con el Congreso de la República, que de manera exclusiva señala los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la fuerza pública.

Así pues, el Gobierno Nacional señala los límites máximos de los salarios de estos servidores, de conformidad con los principios establecidos por el legislador, mientras que los **alcaldes fijan los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten los concejos municipales en los acuerdos correspondientes,**

emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional, según las previsiones del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

Del anterior contexto, considera la Sala que la atribución conferida a las entidades territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para **determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo**, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos - sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente-, **no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes.**

Recuérdese que una escala salarial es una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos, **sin determinar denominación o código de empleo alguno en particular**, para luego, a partir de ella obtener la asignación salarial para cada uno de los empleos, lo cual es competencia del Alcalde Municipal.

Por lo tanto, analizado literalmente el contenido del artículo 1º del acto acusado se determina que el mismo no estableció o fijó escala salarial alguna para las diferentes categorías o niveles de empleos, atendiendo a las prescripciones ya señaladas, pues, a pesar de establecer los **niveles** o categorías (asesor, profesional, técnico y asistencial), grados y asignación básica, **incorpora además, en forma precisa a través del código, el empleo al cual se le asigna el respectivo salario**, lo que de acuerdo a los cargos planteados permite evidenciar que tal disposición desborda el marco de competencias del Concejo Municipal, ya que al fijar la asignación salarial en

forma específica para cada empleo ha invadido sin lugar a equívocos la competencia del alcalde, quien en virtud del mandato constitucional tiene la facultad exclusiva y excluyente de fijar el salario de cada uno de los empleos específicos de la planta de personal de la entidad, atendiendo a la escala de remuneración que para el efecto le corresponde establecer al Concejo. Por ello las pretensiones de la acción de invalidez del Acuerdo No. 021 de 2017 están llamadas a prosperar.

En este orden de ideas, la Sala advierte que efectivamente el Concejo Municipal de Covarachía se extralimitó en sus funciones, toda vez que por mandato constitucional le corresponde determinar las **escalas de remuneración de los funcionarios de las administración central**, mas no fijar en concreto los emolumentos de los empleos de dichas dependencias, que es una atribución asignada a los alcaldes de acuerdo con el numeral 7 del artículo 315 Superior.

Luego, el Concejo Municipal desconoció la prohibición de “...*intervenir en asuntos que no sean de su competencia, por medio de acuerdos o de resoluciones*”, prevista en el artículo 41 de la Ley 136 de 1994, disposición que está en consonancia con el artículo 121 de la Carta, según el cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley.

Por lo expuesto, este Tribunal declarará la invalidez del artículo 1º del Acuerdo 021 de 2017, toda vez que la facultad atribuida a los Concejos para fijar las escalas salariales fue concebida únicamente para **determinar los grados o niveles de las distintas categorías de empleos y no para crear elementos salariales, factores salariales o fijar en concreto los emolumentos de los empleos de las dependencias de la administración central**.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ del artículo 1º del Acuerdo 021 del 28 de agosto de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Covarachía.

SEGUNDO. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo y al Alcalde Municipal de Covarachía.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
CALLE 100 N.º 10-100
Bogotá, D.C.
27 de febr. 22 FEB 2018
SECRETARIO