



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN NO. 5**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, **11 de JUN 2018**

<b>Demandante</b>	Departamento de Boyacá
<b>Demandado</b>	Municipio de Chíquiza
<b>Expediente</b>	15001-23-33-000-2018-00264-00
<b>Tipo de proceso</b>	Validez de Acuerdo
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia – declara invalidez parcial de acuerdo municipal

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá, siendo demandado el Municipio de Chíquiza.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

El Departamento de Boyacá a través de apoderado judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 03 del 27 de marzo de 2018 *“POR MEDIO DEL CUAL SE REAJUSTA EL SALARIO DEL ALCALDE MUNICIPAL DE CHIQUIZA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2.018”* (fls. 2 a 8).

#### 1.1. Hechos

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

El Concejo Municipal de Chíquiza expidió el Acuerdo N° 03 del 27 de marzo de 2018 *“POR MEDIO DEL CUAL SE REAJUSTA EL SALARIO DEL ALCALDE MUNICIPAL DE CHIQUIZA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2.018”*, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 13 de marzo de 2018.

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

#### 1.2. Pretensiones

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo N° 03 del 27 de marzo de 2018, *“POR MEDIO DEL*



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

**CUAL SE REAJUSTA EL SALARIO DEL ALCALDE MUNICIPAL DE CHIQUIZA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2.018”.**

Así mismo, que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

Señaló como normas violadas los artículos 313 y 345 de la Constitución Política, así como el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

Al efecto señaló que el Decreto Nacional 309 del 19 de febrero de 2018 estableció el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales fijando un aumento del 5.09% para ellos y teniendo como base el índice de precios al consumidor para el año 2017 que fue equivalente al 4.09%.

Indicó que el acuerdo demandado no fue expedido con base en dicho decreto nacional, toda vez que el aumento que se hace a los funcionarios de dicho municipio es de un 2.05%; es decir, por debajo del IPC del año 2017, violando con ello las normas nacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal como las sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001 y la C-1017 de 2013.

Luego citó un aparte de una sentencia del 30 de abril de 2009 proferida por el Consejo de Estado, para señalar que en el acuerdo demandado, el Municipio de Chíquiza fija el salario para el alcalde en la suma de \$3.767.084 para el año fiscal 2017(sic) e incrementa las asignaciones básicas mensuales de los empleados públicos del municipio en 2.05%, más no fija la escala salarial como debería ser de conformidad con el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución.

Por último señaló que en el artículo 6º del Acuerdo 03 que se demanda, tampoco previó lo preceptuado en el artículo 345 de la Constitución Política al facultar al alcalde para que efectúe las modificaciones presupuestales del caso para dar cumplimiento al mismo acuerdo.

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

Dentro de la oportunidad para ello, quien funge como alcalde del Municipio de Chíquiza contestó la demanda solicitando se declare la validez del Acuerdo N° 03 de 2018 (fls. 36 a 39).



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

Adujo que de ninguna forma, el acuerdo demandado tuvo la finalidad de violar la Constitución y la ley pues el Decreto presidencial 309 de 2018 establece unos límites máximos salariales, pero no límites mínimos.

Indicó que el Decreto 330 por el cual se fijan las escalas de asignación básica de empleados de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades en el parágrafo 3º señala que ningún empleado a quien se aplique el mismo tendrá una asignación básica mensual inferior a la correspondiente al grado 5 de la escala del nivel asistencial que corresponde a \$781.242, pero los empleados del nivel asistencial pertenecientes a la planta del municipio devengan actualmente la suma de \$1.118.580.

Con sustento en ello, concluyó que el acuerdo demandado fue expedido en concordancia con la normatividad aplicable en el sentido que no existe restricción como límite mínimo en el aumento salarial para servidores públicos ya que la ley establece topes máximos cuya inobservancia sí acarrea vulneración normativa, pero lo que aquí se hizo fue aumentar el salario conforme al proyecto presupuestal efectuado y la capacidad económica del municipio.

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público no emitió concepto alguno.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo No 03 del 27 de marzo de 2018 *"POR MEDIO DEL CUAL SE REAJUSTA EL SALARIO DEL ALCALDE MUNICIPAL DE CHIQUIZA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2.018"*.

Para llegar a tal conclusión, debe la Sala establecer lo siguiente:

- a) Si como lo asevera la apoderada del Departamento de Boyacá, el acuerdo resulta inválido al haber efectuado el aumento salarial de los empleados del municipio por debajo del IPC del año 2017 y conforme a lo preceptuado en el decreto nacional que establece el límite máximo salarial de los empleados públicos, o si como lo señala el municipio de Chíquiza, el acuerdo se encuentra ajustado a derecho por cuanto el decreto nacional establece los máximos, pero no los mínimos sobre los cuales deben fijarse los salarios anuales.



Accionante: *Departamento de Boyacá*  
Accionado: *Municipio de Chíquiza*  
Expediente: *15001-2333-000-2018-00264-00*  
**Validez de Acuerdo**

- b) Si puede el Concejo Municipal fijar el salario a devengar por la primera autoridad del municipio o ello resulta competencia exclusiva del alcalde.
- c) Si la disposición contenida en el artículo 6º del Acuerdo 03 que se demanda, pasa por alto las previsiones del artículo 345 de la Constitución Política al facultar al alcalde para que efectúe las modificaciones presupuestales del caso para dar cumplimiento al mismo acuerdo.

## **2. TESIS DEL CASO**

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

### **2.1. Tesis argumentativa propuesta por el demandante**

Considera que el acuerdo demandado no fue expedido con base en el decreto nacional que establece el límite máximo salarial de los empleados públicos, toda vez que el aumento que se hace a los funcionarios de dicho municipio es de un 2.05%; es decir, por debajo del IPC del año 2017, violando con ello las normas nacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal como las sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001 y la C-1017 de 2013.

Igualmente señaló que en el artículo 6º del Acuerdo 03 que se demanda, tampoco previó lo preceptuado en el artículo 345 de la Constitución Política al facultar al alcalde para que efectúe las modificaciones presupuestales del caso para dar cumplimiento al mismo acuerdo.

### **2.2. Tesis argumentativa propuesta por el demandado**

Manifiesta no compartir lo señalado por el Departamento de Boyacá, por cuanto en su sentir, el acuerdo demandado fue expedido en concordancia con la normatividad aplicable en el sentido que no existe restricción como límite mínimo en el aumento salarial para servidores públicos ya que la ley establece topes máximos cuya inobservancia sí acarrea vulneración normativa, pero lo que aquí se hizo fue aumentar el salario conforme al proyecto presupuestal efectuado y la capacidad económica del municipio.



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

### 2.3. Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala declarará la invalidez de los artículos segundo y sexto del Acuerdo Municipal N° 03 del 27 de marzo de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Chíquiza.

En primer lugar señalará que no le asiste razón al Departamento de Boyacá al solicitar la declaratoria de invalidez del numeral 1° del acuerdo demandado, por cuanto conforme lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999, la fijación del salario a devengar por el alcalde sí es una competencia del Concejo Municipal y no del mismo alcalde, en virtud de los principios de imparcialidad y moralidad que deben imperar en el ejercicio de la función pública.

En cuanto al segundo cargo de invalidez, observa la Sala que el mismo sí tiene vocación de prosperidad por cuanto aun cuando es claro que el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario puede limitarse respetando el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho, al señalarse el porcentaje de aumento salarial no se fijaron las respectivas escalas salariales de acuerdo con el grado, código y denominación del cargo respectivo, de manera que no puede denotarse si el incremento en el porcentaje indicado por el Concejo Municipal de Chíquiza resulta proporcional y respeta el mínimo vital de los empleados del ente territorial, por lo que en tales términos no puede mantenerse la disposición demandada.

Finalmente, dirá que la facultad de modificación del presupuesto, concedida al alcalde del Municipio de Chíquiza mediante el Acuerdo N° 03 de 2018, no cumple con los postulados de los numerales 3° y 5° del artículo 313 de la Carta Política, puesto que no resulta viable que el Concejo asigne funciones al alcalde para realizar modificaciones presupuestales, toda vez que se incumplen postulados superiores.

Lo anterior por cuanto el autorizar al alcalde para efectuar modificaciones presupuestales, siendo una función específica del Concejo Municipal, desdibuja el sistema presupuestal dispuesto en la Carta Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, principalmente porque inobserva los postulados de competencia, legalidad y universalidad.

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

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



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chiquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores.

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

Las potestades así conferidas al gobernador, suponen el envío previo a este, por parte del alcalde municipal, de copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el Acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986<sup>2</sup>, el cual señala que, *“El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

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

Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

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

<sup>2</sup> Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

#### 4. COMPETENCIA PARA ESTABLECER EL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL 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:*

*(...)*

*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. 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.”*



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

Esta norma fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-315 de 1995<sup>3</sup>, 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:*

*(...)*

*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

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-315 del 19 de julio de 1995, Rad. N° D-712, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

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 1999<sup>4</sup>, 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 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-

<sup>4</sup> Corte constitucional, sentencia C-510 del 14 de julio de 1999, Exp. N° D-2358, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

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.

## 5. DE LAS ESCALAS SALARIALES

En cuanto se refiere al alcance de las escalas salariales, la Corte Constitucional en sentencia C-416 de 18 de junio de 1992, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, 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 este sus servicios, o, como lo dijo la Corte Suprema de Justicia al resolver sobre acción similar a la que nos ocupa, una “distribución jerarquizada y escalonada de los empleos del sector oficial, al cual corresponde una tasa diferencial de salarios, de desarrollo vertical, de manera tal que cargos del mismo nivel y categoría se retribuyan con la misma remuneración”, las **escalas de remuneración no son otra cosa que los grados o niveles dentro de los cuales se ubican los salarios que el Estado reconoce a sus servidores**; el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación está circunscrito a la normatividad aplicable a esos rubros en aspectos tales como la previsión de los eventos en que se causan las reglas para su cuantificación, los procedimientos para su cobro, reconocimiento y pago; la facultad de fijar asignaciones mensuales, bonificaciones e incrementos de salarios se agota cuando se determina el monto de ellos”. (Negrilla fuera del 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 diferencia dificultad o complejidad que los empleos presenten. Por lo tanto, es la clasificación del proceso que***



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

**tenderá a ubicar acertada y racionalmente un empleo dado.**<sup>5</sup> (Negrilla fuera del texto).

Sobre este concepto, el Consejo de Estado<sup>6</sup> 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 **fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos**, así como el régimen de sus prestaciones sociales.” - artículo 11 - modificadorio del artículo 76 -.*

*A su vez, el artículo 41, numeral 21 - modificadorio del 120 - facultó al **Presidente de la República** para “Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que **fijar sus dotaciones y emolumentos**, todo, con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9° del artículo 76”.*

*A su turno, el artículo 57- 5 - modificadorio del 187 - atribuyó a **las asambleas**, la potestad de “Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias **y las escalas de remuneración** correspondiente a las distintas categorías de empleo.”. El artículo 60- 9 - modificadorio del 194 -, dispuso como función del **Gobernador** la de “Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que **fijar sus emolumentos**, con sujeción a las normas del ordinal 5° del artículo 187”. El artículo 62-3 - 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”<sup>7</sup>.*

<sup>5</sup> Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Ed. Temis. Año 2001. Pag. 98

<sup>6</sup> Consejo De Estado, Sala De Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 13 de diciembre de 2004, Rad. N° 1518 (Ampliación).

<sup>7</sup> El artículo 92-3 del decreto 1333 de 1986, establece como atribución de los concejos municipales la de “Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias **y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos**”. El artículo 288 ibídem consagró que “Corresponde a los concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.”; el artículo 289 ibídem prescribe que el Concejo expide normas sobre remuneración de empleos y el artículo 290 ibídem determina que “Las funciones a que se refieren los artículos anteriores en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos.” Por su lado, el artículo 129 del decreto 1421 de 1993 contempló que: “Regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992.” El artículo 12, inciso octavo, ibídem atribuyó al Concejo Distrital la facultad de “Determinar la estructura general de la administración central (...) adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.”, y el artículo 38-9 otorga al alcalde la potestad de determinar los emolumentos de los empleos de la administración central, con arreglo a los acuerdos correspondientes, todo lo cual está en armonía con lo dispuesto en los artículos 313-6 y 315-7 constitucionales.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

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

Así las cosas, resulta indudable el carácter técnico de la competencia de los Concejos Municipales en materia salarial, 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.

Frente al tema, este Tribunal en sentencia de fecha 29 de julio de 2014, proferida por la Sala de Decisión No. 4, dentro de la acción de Validez de Acuerdo Municipal, radicado No. 150012333000201400250-00, indicó lo siguiente:

*“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*



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

las distintas denominaciones o nombre de los empleos que conforman cada una de las diferentes categorías o niveles jerárquicos.

La segunda columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel directivo.

La tercera columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel asesor.

La cuarta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel profesional.

La quinta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel técnico.

La sexta columna indica la remuneración básica para cada uno de los grados del nivel asistencial.

Veámoslo gráficamente, con valores en el nivel técnico, a manera de ejemplo:

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

De donde para el caso concreto, establecida la anterior escala salarial por el Concejo respectivo, corresponde al Alcalde Municipal, de conformidad con el numeral 7º del artículo 315 de la Constitución Política, fijar la respectiva asignación salarial a cada uno de los empleos que conforman la planta de personal (V/gr. Técnico Administrativo Código 367 Grado 02, le corresponde una asignación salarial mensual de \$820.000; al Inspector de Policía 3ª a 6ª categoría, Código 303 Grado 05, le corresponde una asignación salarial mensual de \$1.100.000).

Y puede existir otra denominación de empleo del mismo nivel con igual grado salarial (V/gr. Técnico Operativo Código 314 Grado 02 le corresponde una asignación salarial mensual de \$820.000, y así para los otros niveles o categorías de empleos).

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



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

## 6. DE LOS LÍMITES MÁXIMOS Y MÍNIMOS PARA EL REAJUSTE SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL ORDEN TERRITORIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

*~~Los aumentos que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.~~*

*Parágrafo- Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático Colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional” (Texto tachado fue declarado inexecutable mediante sentencia C-710 de 1999).*



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

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

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

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

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

A su turno el Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de marzo de 2012<sup>8</sup>, a propósito del derecho que tienen los empleados del sector territorial, a que sus salarios sean anualmente reajustados, indicó lo siguiente:

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

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

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

<sup>8</sup> C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Exp. 2095-11.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chiquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, para el año 2018, el límite salarial está definido por el Decreto No. 309 de 2018, expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional, el cual en su artículo 7º, regula la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales en los siguientes términos:

*“**Artículo 7º.** El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2018 queda determinado así:*



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chiquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LIMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	\$ 13.152.443
ASESOR	\$10.513.161
PROFESIONAL	\$ 7.344.289
TÉCNICO	\$ 2.722.574
ASISTENCIAL	\$ 2.695.559

Una vez establecidos los anteriores límites máximos, la misma norma preceptúa en su artículo 8º que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a éstos, ni tampoco una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

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

Al respecto el Consejo de Estado<sup>9</sup> indicó:

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

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

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el mínimo en el cual se han de reajustar los salarios de los empleados públicos, la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como la de la Corte Constitucional, coinciden en indicar que dados los fenómenos económicos y particularmente la inflación, los cuales afectan la estabilidad de los ingresos laborales, es necesario preservar su poder adquisitivo para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas, obligación que emana directamente de la Constitución y que se desarrolla y materializa con la expedición de la Ley 4ª de 1992,

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “B” C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Ref. 15001-23-31-000-2008-00248-01, Número Interno 2161-2011, Providencia del 6 de diciembre de 2012. Actor: Nelsy Edilia Lemus Chaparro.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chiquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

constituyéndose ésta última en el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil.

En efecto, la sentencia C- 815 de 1999, indicó lo siguiente:

*"(...) Así las cosas, vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores.*

*Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a 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, vulnera el artículo 53 de la Constitución (...)*.  
(Destacado por la Sala)

No obstante, en pronunciamiento posterior, como lo fue la sentencia C- 1064 de 2001<sup>10</sup> señaló la Corte Constitucional que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es absoluto, como se sigue:

*"4.2.2.2. El derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es absoluto. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ningún derecho en un Estado Social y Democrático[28]. La conceptualización del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario como derecho limitable es un desarrollo específico de la doctrina según la cual los derechos, incluso los fundamentales, no son absolutos, de lo que se deriva la posibilidad de armonizarlos para asegurar en la práctica su ejercicio efectivo. Así lo ha reiterado esta Corporación cuando ha interpretado derechos de diversa naturaleza y contenido[29].*

*Sin embargo, los derechos no pueden ser desconocidos mediante la simple invocación del principio de interés general. En este orden de ideas es importante recordar la doctrina de la Corte en el sentido de que los "derechos constitucionales no pueden entonces ser disueltos en un cálculo utilitario sobre el bienestar colectivo, ni pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que esos derechos son precisamente limitaciones al principio de mayoría y a las políticas destinadas a satisfacer el bienestar colectivo"[30].*

*4.2.2.3. Una distinción necesaria: el caso de las pensiones. De la posibilidad de limitar con fundamento en razones constitucionales suficientes el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no se deduce, mutatis mutandis, la posibilidad de limitar el derecho constitucional al reajuste de las pensiones legales. La garantía constitucional del artículo 53*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sala plena, Sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001, Rad. N° expediente D-3449, M.P. Dres. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Jaime Córdoba Triviño.



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

*inc. 3 C.P. protege a personas que por su condición de jubilados gozan de una pensión – por lo general inferior al salario último devengado – luego de haber terminado su vida laboral, por lo que el Constituyente ha querido proteger especialmente a este grupo de personas. Dado que la situación y los destinatarios del derecho constitucional en uno y otro caso son diferentes, las razones constitucionales que justifican la limitación del derecho a un salario móvil no se predicán del derecho a una pensión que debe ser periódicamente reajustada, ya que sobre el particular hay un mandato constitucional específico: “la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante” (artículo 48, inciso último, C.P.).*

*4.2.2.4. El respeto a los derechos adquiridos. Se podría argumentar que con la decisión de limitar el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario se vulneran o desconocen los derechos adquiridos (art. 58 C.P.) de los servidores públicos. Al respecto basta enfatizar que es necesario distinguir entre desconocimiento o vulneración de derechos y limitaciones legítimas de los mismos. No toda limitación de los derechos constitucionales constituye su desconocimiento o vulneración.*

*4.2.2.5. La distinción entre la desmejora de un derecho y su carácter absoluto. Por último, la Corte advierte que los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser desmejorados ni siquiera en estados de emergencia (art. 215 inciso final C.P.) y mucho menos pueden serlo en tiempos de normalidad. En este caso no hay desmejora de tales derechos, lo que está en juego es en qué grado, en qué forma y a qué ritmo estos deben mejorar. A este respecto, considera la Corte importante insistir en la distinción entre la naturaleza limitable del derecho, consustancial a todos los derechos constitucionales en un Estado Social de Derecho, de un lado, y el desmejoramiento de los derechos sociales, de otro. La prohibición de desmejora de los derechos sociales de los trabajadores no convierte a dichos derechos en absolutos, ni implica que el derecho a un reajuste para responder a la inflación que afecta a la población en general deba ser reconocido en forma absoluta a todos los servidores públicos, independientemente de su nivel de ingresos.”*

Luego, en sentencia C-1017 de 2013<sup>11</sup>, la Corte Constitucional se refirió a los titulares del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, en los siguientes términos:

*“En el contexto del análisis de constitucionalidad de la Ley 780 de 2002, en particular de su artículo 2 acusado por no incluirse para la vigencia del 2003 las apropiaciones presupuestales suficientes para atender el ajuste salarial de los servidores públicos, cabe resaltar que para efectos del presente proceso, el grupo de titulares del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario son todos los servidores públicos de las entidades cobijadas por la mencionada ley, sin exclusión de los servidores de salarios medios y altos. Carece de sustento constitucional afirmar que, por el simple hecho de que el reajuste en términos de la inflación causada se ha llevado a cabo para los servidores públicos de menores salarios y no así a los de más de dos salarios mínimos, el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario sólo tiene como titulares a los servidores públicos que perciben salarios bajos. Tal interpretación confunde la titularidad del derecho con los alcances del mismo. En efecto, la Constitución no admite que se discrimine para efectos del reconocimiento de un derecho constitucional con base en el nivel salarial, pero*

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-1017 de 2013.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chiquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

sí permite que el alcance del derecho sea diferente dependiendo del nivel de la remuneración salarial, entre otras razones, en virtud del principio de solidaridad (artículo 1 C.P.) y del principio de igualdad material (artículo 13 C.P.).

La Corte ha sostenido al analizar los alcances de un derecho constitucional que éstos dependen tanto de su contenido como de las circunstancias en que el derecho es invocado.[28] En cuanto al contenido del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario dijo:

*“La movilidad del salario no es formal sino real; la importancia del mínimo vital y el carácter anual de la movilidad. La Corte estima que el postulado de la “remuneración mínima vital y móvil” no conduce a un concepto formal de la movilidad del salario, precisamente por el hecho de que el aumento del salario depende de factores variables y múltiples que hablan en contra de un criterio tan sólo nominal para su determinación. Por el contrario, la movilidad del salario no puede ser entendida, para que sea efectiva (art. 2 CP), sino en un sentido real para responder a las variaciones de los factores de los cuales depende su capacidad adquisitiva.”*

*En cuanto a las condiciones de su ejercicio, la Corte ha señalado que, prima facie, las personas en escalas salariales bajas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que las ubicadas en escalas salariales medias, las cuales asimismo están en una situación diferente a las que devengan salarios altos. Frente a una eventual limitación de sus derechos salariales, si bien todos los servidores cobijados por la ley acusada son titulares del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, el alcance de éste debe ser mayor a medida que se descende en la remuneración del servidor público, ya que las personas de bajos salarios requieren de una mayor protección. Así lo consideró la Corte en sentencia C-1064 de 2001 al sostener que “no todos los servidores públicos se encuentran en la misma situación salarial. Además, existen grandes diferencias entre los servidores ubicados en los niveles superiores de ingreso y los demás servidores públicos.*

(...)

*Según la jurisprudencia citada, la intangibilidad no se relaciona con el carácter absoluto del derecho, sino con la imposibilidad de limitarlo con base en razones comunes, dada su protección constitucional reforzada. Además, según el mencionado precedente, para los servidores públicos de los más bajos ingresos se reconoció el derecho al aumento de su salario de forma que se mantenga su poder adquisitivo real, debiendo tenerse como “criterio preponderante la inflación”, salvo que se aduzcan razones de tal peso que un criterio diferente para realizar el aumento se justifique constitucionalmente.*

(...)

*De lo anterior se concluye que las condiciones de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos deben respetar el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho. Sería desproporcionada una limitación que manifiestamente comprometiera el mínimo vital de los asalariados públicos y de sus familias puesto que la función social del salario se vería completamente recortada. Semejante limitación sería desproporcionada por excesiva. Ahora bien, entre menor sea el salario, prima facie, menor es la capacidad para soportar una limitación de dicho derecho. De ahí que la Corte haya señalado que respecto de los salarios bajos el ajuste debe mantener el poder adquisitivo y que respecto de los salarios medios y altos la limitación admisible debe respetar el principio de progresividad de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de la limitación. Esto es especialmente*



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

*relevante para respetar el núcleo esencial del derecho de quienes devengan salarios medios. Advierte la Corte que el principio de progresividad no tiene un alcance circunscrito al ámbito tributario. En efecto, la progresividad de las cargas que se imponen en relación a la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario se justifica en los principios de solidaridad, (artículo 1 de la C.P.) y de igualdad sustancial, (artículo 13 de la C.P.). Según tales principios, quienes más tienen o reciben, tienen mayor capacidad de contribuir, no solo a financiar los gastos del Estado (artículos 95 y 363 C.P.), sino también a soportar en mayor medida limitaciones a sus derechos de contenido socio-económico si ello fuere necesario para mantener o crear las condiciones que permitan que el Estado cumpla sus fines sociales, en especial respecto de los menos favorecidos.”*

Corolario de lo anterior resulta afirmar que no existe un derecho absoluto a mantener el poder adquisitivo del salario, lo cual implica que los salarios de los empleados públicos no necesariamente deben ser aumentados en el porcentaje fijado por el gobierno nacional pues ese es el tope máximo a tener en cuenta.

Ahora, si bien la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sido coincidentes en señalar que el derecho a mantener el poder adquisitivo debe tener en cuenta los límites de la inflación, es claro que dicho derecho puede limitarse respetando el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho.

Finalmente, si bien, la Constitución no admite que se discrimine para efectos del reconocimiento de un derecho constitucional con base en el nivel salarial, sí permite que el alcance del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario sea diferente dependiendo del nivel de la remuneración salarial, entre otras razones, en virtud del principio de solidaridad y del principio de igualdad material.

## 7. HECHOS PROBADOS

- Que el Concejo Municipal de Chíquiza expidió el Acuerdo No. 03 del 27 de marzo de 2018 “*POR MEDIO DEL CUAL SE REAJUSTA EL SALARIO DEL ALCALDE MUNICIPAL DE CHIQUIZA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2.018*” (fls. 11 y 12).
- Que el mismo Acuerdo surtió 2 debates reglamentarios, los cuales se llevaron a cabo el 23 y el 26 de marzo de 2018 (fl. 13).
- Que el Acuerdo No. 03 de 2018 fue sancionado y publicado en la Cartelera de la Alcaldía Municipal de Chíquiza por el término establecido en la ley (fls. 14 y 15).



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chiquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

## 8. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, se observa que el Acuerdo Municipal No. 30 del 27 de marzo de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Chiquiza, tuvo como fin efectuar el reajuste salarial del alcalde municipal para la vigencia 2018, como se sigue:

**“ARTICULO PRIMERO:** Reajustar el salario del Alcalde Municipal de CHIQUIZA Boyacá, para la vigencia fiscal 2.017 por la suma de **TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$3.767.084).**

**ARTICULO SEGUNDO:** Incrementar las asignaciones básicas mensuales de los empleados públicos del Municipio de Chiquiza en el dos punto cero cinco por ciento (2.05%).

**ARTÍCULO TERCERO:** El anterior salario será retroactivo desde el Primero (1) de Enero de 2018, de acuerdo al Artículo 3º del Decreto 309 del 19 de Febrero de 2018.

**ARTÍCULO CUARTO:** Establecer el mismo salario mensual, determinado para el alcalde que trata el artículo primero del presente acuerdo, al Personero Municipal en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 136 de 1.994.

**ARTÍCULO SEXTO:** Facultar al Alcalde Municipal para que efectúe las modificaciones presupuestales del caso para dar cumplimiento al presente acuerdo

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación, sanción y publicación” (sic a todo).

Como se observa, los cargos de la demanda se concretan en los siguientes:

- ✓ Que el acuerdo demandado no fue expedido con base en el decreto nacional que establece el límite máximo salarial de los empleados públicos, toda vez que el aumento que se hace a los funcionarios de dicho municipio es de un 2.05%; es decir, por debajo del IPC del año 2017, violando con ello las normas nacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal como las sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001 y la C-1017 de 2013.
- ✓ Que en el acuerdo el Municipio de Chiquiza fija el salario para el alcalde en la suma de \$3.767.084 para el año fiscal 2017(sic) e incrementa las asignaciones básicas mensuales de los empleados públicos del municipio en 2.05%, más no fija la escala salarial como debería ser de conformidad con el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución.
- ✓ Que en el artículo 6º del Acuerdo 03 que se demanda, tampoco previó lo preceptuado en el artículo 345 de la Constitución Política al facultar al



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

alcalde para que efectúe las modificaciones presupuestales del caso para dar cumplimiento al mismo acuerdo.

Conforme a lo anterior se tiene que si bien, el Departamento de Boyacá solicita se declare la invalidez de la totalidad del Acuerdo N° 03 de 2018, los cargos de la demanda únicamente están dirigidos a atacar el contenido de los artículos 1º, 2º y 6º en torno a los cuales se hará el estudio respectivo.

### **8.1. De la fijación de escalas salariales por parte del Concejo Municipal y el establecimiento del salario para el alcalde municipal de Chíquiza**

De acuerdo con el estudio efectuado en procedencia, y tal como lo ha entendido el Consejo de Estado<sup>12</sup>, el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, debe ser definido por el respectivo Concejo Municipal, **al determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias**, según la categoría del empleo y corresponde a los alcaldes, fijar los respectivos emolumentos teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo, así como la variación en el Índice de Precios al Consumidor.

Al respecto, la postura de esta corporación acogiendo las precisiones efectuadas por la Corte Constitucional se ha enmarcado en señalar que cuando el Concejo Municipal se atribuye la potestad de fijar la asignación para cada cargo como sucede en el presente caso, al señalar el salario que debe percibir el alcalde municipal, sobrepasa los límites de su competencia, pues tal atribución se encuentra compelida en cabeza del alcalde.

Lo anterior por cuanto 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, 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, junto con el grado que corresponde a cada cargo específico.

Al efecto valga citar lo señalado por la Sala de Decisión N° 4 de este tribunal en pronunciamiento del 24 de octubre de 2017 con ponencia del Dr. José Ascensión Fernández Osorio<sup>13</sup>, así:

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", providencia de fecha 25 de marzo de 2004, Rad. N° 50001-23-31-000-1998-0303-01(5460-02), C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

<sup>13</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, sentencia del 24 de octubre de 2017, Rad. N° 1500123330002017056200, M.P. Dr. José Ascensión Fernández Osorio.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

“Conforme al análisis normativo que regula la materia, la Sala acogiendo las precisiones efectuadas por la Corte Constitucional, al definir la órbita de competencias en materia salarial y prestacional de los servidores públicos, encuentra que, en el caso concreto, lo pretendido por el Concejo Municipal de Gachantivá, mediante el acuerdo demandado, desborda el ámbito normativo dentro de las atribuciones conferidas, pues en el acuerdo demandado, si bien se establecieron los niveles jerárquicos atendiendo los parámetros de sucesión sistemática y ordenada conforme lo presupuesta el Decreto 785 de 2005, para que se concrete la escala salarial de los empleos de la administración local, lo cierto es que al atribuirse la potestad de fijar la asignación para cada cargo, sobrepasa los límites de su competencia, pues tal atribución se encuentra compeliada en cabeza del mandatario mayor del ente municipal.

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 UNICAMENTE la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados**, 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, junto con el grado que corresponde a cada cargo específico.

Como ya se dijo, el ordenamiento constitucional y legal ha diseñado con precisión un marco normativo competencial para el desarrollo y ejecución de las atribuciones en materia salarial de los empleados públicos del orden territorial, correspondiéndole a los Concejos municipales el establecimiento de las escalas de remuneración en la forma ya explicada, teniendo como parámetro los límites máximos de salarios según el Decreto del Gobierno nacional y los demás criterios técnicos y objetivos que serán expuestos por el Alcalde en su iniciativa y sujeto a debate al interior de la Corporación edilicia.

**Así las cosas, y en relación con el asunto en estudio, la Sala advierte que el Concejo Municipal de Gachantivá infringió su marco competencia, pues en efecto, en el acuerdo demandado además de establecerse las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales, dio precisión de la asignación básica, en donde a pesar de establecer los niveles o categorías (directivo, profesional, técnico y asistencia), incorpora 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 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 Municipal.”**

(Destacado por la Sala)

Conforme se desprende de lo anterior, el ordenamiento constitucional y legal ha determinado que corresponde a los Concejos Municipales el establecimiento de las escalas de remuneración, teniendo como parámetro los límites máximos de salarios según el Decreto del Gobierno nacional y los



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

demás criterios técnicos y objetivos que serán expuestos por el Alcalde en su iniciativa y sujeto a debate al interior de la Corporación edilicia.

Empero, el establecimiento de las escalas de remuneración se limita concretamente a los cargos del nivel directivo, asesor, técnico y asistencial que existan en la administración municipal, sin que ello conlleve imposibilidad alguna para que el Concejo Municipal determine el salario a devengar por el burgomaestre.

Al respecto, valga mencionar que si bien, los artículos 87 y 88 de la Ley 136 de 1994 por medio de los cuales se había señalado la competencia de los Concejos Municipales para señalar la asignación de los alcaldes dentro del territorio de su jurisdicción, fueron declarados inexecutable mediante la sentencia C-510 de 1999<sup>14</sup>, ello se hizo únicamente en tanto en dichos artículos se establecían los criterios que debían tener en cuenta, pero en dicha oportunidad, la Corte Constitucional enfatizó en que la competencia para fijar el salario del alcalde municipal radica en cabeza del Concejo Municipal y no del alcalde municipal, como se sigue:

*“9. En consecuencia, el legislador, al expedir la ley 136 de 1994, si bien estaba facultado para indicar que la clasificación de los municipios que en ella se hacía, era un criterio que debía incidir en la determinación del régimen salarial de los empleados municipales, según el cual a mayor población e ingresos mayor remuneración, no era competente para determinar los mínimos y máximos que podían devengar éstos, tal como lo hizo en relación con los alcaldes, por cuanto esta decisión correspondía al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales. Categorización que hace razonable que un mismo cargo en municipios de categoría diversa, tengan una asignación diferente, hecho que le permite al Gobierno concretar no sólo los máximos sino los mínimos dentro de cada categoría, **para que sea el Concejo Municipal quien dentro de esos rangos determine la remuneración del alcalde de su jurisdicción. No puede aceptarse, en este sentido, la afirmación del actor según la cual el propio alcalde es el llamado a fijar su salario, pues principios como la moralidad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública (artículo 209 de la Constitución) aconsejan que sea una autoridad distinta al propio funcionario, quien especifique el monto de la remuneración salarial ha percibir. La competencia del alcalde para determinar los emolumentos de los empleos de su dependencia, artículo 315, numeral 7 de la Constitución, no puede interpretarse en el sentido que lo hace el actor, es decir, que sea el propio alcalde el competente para señalar el monto de su emolumento.***

*Por tanto, es importante, también, la determinación de un límite mínimo en la asignación salarial de los servidores del orden municipal, a efectos de que no existan municipios de una categoría superior que establezcan un salario inferior al que puede reconocer un municipio clasificado en una categoría menor. Sólo de esta forma puede darse cumplimiento al fin que la Constitución buscó con la categorización de los entes municipales. En este*

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-510 del 14 de julio de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00

**Validez de Acuerdo**

*sentido, le corresponde al legislador establecer los criterios que debe tener en cuenta el Gobierno para fijar los mencionados límites.”*

(Destacado por la Sala)

En ese orden de ideas, atendiendo los parámetros acabados de citar, considera la Sala que no le asiste razón al Departamento de Boyacá al solicitar la declaratoria de invalidez del numeral 1º del acuerdo demandado, por cuanto como se acaba de mencionar, la fijación del salario a devengar por el alcalde en los términos señalados en dicho artículo sí resulta ser una competencia del Concejo Municipal y no del mismo alcalde.

Ello en virtud de los principios de imparcialidad y moralidad que deben imperar en el ejercicio de la función pública.

## **8.2. Del incremento salarial para los empleados del nivel territorial**

Sea lo primero señalar que en virtud del artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses, autonomía que en todo caso no abarca lo concerniente a la fijación del régimen salarial aplicable a sus empleados, pues dicha competencia radica constitucionalmente en el Congreso de la República.

En este contexto, conforme a las competencias atribuidas por la Constitución Política y la ley, el Concejo Municipal de Chíquiza tenía la obligación de fijar los salarios de los empleados de sus dependencias atendiendo los límites máximos y los parámetros para establecer la escala salarial del presente año y al alcalde municipal, con arreglo a dichos escalas, establecer los emolumentos.

Para el año corriente, claramente como lo señala el Departamento de Boyacá, el Gobierno Nacional mediante el Decreto N° 309 del 19 de febrero de 2018<sup>15</sup>, fijó como límite máximo salarial el 5.09%, teniendo como base que el IPC total para el año 2017 que fuera certificado por el DANE, fue del 4.09%.

Entre tanto, en el numeral segundo del acuerdo que aquí se demanda, el Concejo Municipal de Chíquiza estableció que el incremento de las asignaciones básicas mensuales de los empleados públicos del municipio sería del 2.05%.

Al efecto, si bien en la sentencia C-1433 de 2000 se había hablado del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, en providencias posteriores como la C-1064 de 2001 y la C-1017 de 2013 se resaltó que no se trata de un derecho absoluto, lo cual implica que los salarios de los

<sup>15</sup> <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/28736314/Decreto+309+de+2018.pdf>



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

empleados públicos no necesariamente deben ser aumentados en el porcentaje fijado por el gobierno nacional pues ese es el tope máximo a tener en cuenta.

Ahora, a pesar que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sido coincidentes en señalar que el derecho a mantener el poder adquisitivo debe tener en cuenta los límites de la inflación, es claro que dicho derecho puede limitarse respetando el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho.

Finalmente, si bien, la Constitución no admite que se discrimine para efectos del reconocimiento de un derecho constitucional con base en el nivel salarial, sí permite que el alcance del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario sea diferente dependiendo del nivel de la remuneración salarial, entre otras razones, en virtud del principio de solidaridad y del principio de igualdad material.

Empero para el presente caso, el numeral en cuestión sí resulta inválido por cuanto al señalarse el porcentaje de aumento salarial no se fijaron las respectivas escalas salariales de acuerdo con el grado, código y denominación del cargo respectivo, de manera que no puede denotarse si el incremento en el porcentaje indicado por el Concejo Municipal de Chíquiza resulta proporcional y respeta el mínimo vital de los empleados del ente territorial, por lo que en tales términos no puede mantenerse la disposición demandada.

### **8.3. De la autorización al alcalde municipal de Chíquiza para efectuar modificaciones al presupuesto**

Finalmente, debe atenderse el argumento del Departamento de Boyacá al señalar que el artículo 6º del acuerdo demandado es inválido pues el Concejo Municipal no podía conceder facultades al alcalde para efectuar modificaciones al presupuesto.

Al efecto resulta pertinente citar lo señalado por la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 5 de junio de 2008<sup>16</sup>, en el cual indicó:

“(…)

#### **2.3. Sobre las modificaciones al presupuesto anual:**

*Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior,*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 5 de junio de 2008, Rad. 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), C.P. Dr. William Zambrano Cetina.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a). La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.

b). Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.<sup>2</sup> En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c). Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos".<sup>33</sup> Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas. En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.

Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.

(...)



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Chíquiza  
 Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

Por su parte, la Corte Constitucional ha mencionado:

*Si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito). Sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el Ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto. Por ello, si el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley<sup>17</sup>.*

En éste mismo sentido ha observado el Consejo de Estado<sup>18</sup>:

*“En tal orden, eventos tales como la modificación del presupuesto o que se incluyan en éste potestades que son ajenas a la autoridad que debe ponerlo en vigencia por Decreto sólo son ejecutables por el órgano de Representación popular, es decir, Congreso, Asamblea y Concejo. (Artículos 338 y 345 de la Carta Política), en aplicación del designio constitucional que fue claro en establecer que no es posible crear o modificar una renta o gasto y aprobar o modificar el presupuesto, sin la participación de la respectiva Corporación Pública de elección popular.*

*Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es ésta Corporación, es decir, el Concejo Municipal de Suesca, el que tiene la competencia para aprobar los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del Alcalde tales como la creación de rubros, traslados, adiciones, aprobación de créditos, aumento del monto de las apropiaciones, suscripción de contratos, etc.*

Conforme a las premisas reseñadas, la Sala observa que la facultad de modificación del presupuesto, concedida mediante el Acuerdo N° 03 de 2018, al alcalde del Municipio de Chíquiza, no cumple con los postulados de los numerales 3° y 5° del artículo 313 de la Carta Política, puesto que no resulta viable que el Concejo asigne funciones al alcalde para realizar modificaciones presupuestales, toda vez que se incumplen postulados superiores.

Lo anterior por cuanto el autorizar al alcalde para efectuar modificaciones presupuestales, siendo una función específica del Concejo Municipal, desdibuja el sistema presupuestal dispuesto en la Carta Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, principalmente porque inobserva los postulados de competencia, legalidad y universalidad a que se ha hecho alusión.

<sup>17</sup> C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de diciembre de 2015, Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00153-01, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chíquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
**Validez de Acuerdo**

En los términos aquí dispuestos, para la Sala el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del artículo 6° del acuerdo en cita, tiene vocación de prosperidad y así se declarará.

## **9. CONCLUSIONES**

La Sala declarará la invalidez de los artículos segundo y sexto del Acuerdo Municipal N° 03 del 27 de marzo de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Chíquiza, en tanto declarará la validez de los demás artículos del mencionado acuerdo.

Lo anterior teniendo en cuenta que no le asiste razón al Departamento de Boyacá al solicitar la declaratoria de invalidez del numeral 1° del acuerdo demandado, por cuanto conforme lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999, la fijación del salario a devengar por el alcalde sí es una competencia del Concejo Municipal y no del mismo alcalde, en virtud de los principios de imparcialidad y moralidad que deben imperar en el ejercicio de la función pública.

En cuanto al segundo cargo de invalidez, observa la Sala que el mismo sí tiene vocación de prosperidad por cuanto aun cuando es claro que el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario puede limitarse respetando el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho, al señalarse el porcentaje de aumento salarial no se fijaron las respectivas escalas salariales de acuerdo con el grado, código y denominación del cargo respectivo, de manera que no puede denotarse si el incremento en el porcentaje indicado por el Concejo Municipal de Chíquiza resulta proporcional y respeta el mínimo vital de los empleados del ente territorial, por lo que en tales términos no puede mantenerse la disposición demandada.

Por último, se encuentra que la facultad de modificación del presupuesto, concedida al alcalde del Municipio de Chíquiza mediante el Acuerdo N° 03 de 2018, no cumple con los postulados de los numerales 3° y 5° del artículo 313 de la Carta Política, puesto que no resulta viable que el Concejo asigne funciones al alcalde para realizar modificaciones presupuestales, toda vez que se incumplen postulados superiores.

Lo anterior por cuanto el autorizar al alcalde para efectuar modificaciones presupuestales, siendo una función específica del Concejo Municipal, desdibuja el sistema presupuestal dispuesto en la Carta Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, principalmente porque inobserva los postulados de competencia, legalidad y universalidad, motivación suficiente para declarar la invalidez del artículo 6° en mención.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chiquiza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00264-00  
Validez de Acuerdo

**III. DECISIÓN**

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: DECLARAR** la invalidez de los artículos 2° y 6° del Acuerdo N° 03 del 27 de marzo de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Chiquiza, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** que los demás cargos de invalidez del mencionado Acuerdo N° 03 del 27 de marzo de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Chiquiza, no tienen vocación de prosperidad por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

**CUARTO: ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

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 RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

No. 98 de hoy 19 JUN 2018

EL SECRETARIO

HOJA DE FIRMAS  
Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Chiquiza  
Expediente: 150012333000201800264-00  
Validez de acuerdo – sentencia única instancia