



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

Tunja, 12 SEP 2018.

<b>Demandante</b>	Departamento de Boyacá
<b>Demandado</b>	Municipio de Cuitiva
<b>Expediente</b>	150012333-000-2018-00424-00
<b>Medio de control</b>	Validez de Acuerdo
<b>Tema</b>	Sentencia de única instancia – declara invalidez artículo primero acuerdo municipal.

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

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA<sup>1</sup>

Pretende el Departamento de Boyacá que se declare la invalidez del Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, expedido por el Concejo Municipal de la Cuitiva *“Por medio del cual se fija la escala salarial de los empleados públicos del municipio de Cuitiva Boyacá, para la vigencia fiscal del año 2018 y se dictan otras disposiciones”*.

Así mismo, 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.

#### 1.1. Hechos

El Concejo Municipal de Cuitiva, expidió el Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, expedido por el Concejo Municipal de la Cuitiva *“Por medio del cual se fija la escala salarial de los empleados públicos del municipio de Cuitiva Boyacá, para la vigencia fiscal del año 2018 y se dictan otras disposiciones”* el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 28 de junio 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 constitución y a la ley.

<sup>1</sup> Fls.2-8



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cuitiva.*  
*Expediente: 150012333-000-2018-00424-00*  
**Validez de Acuerdo**

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

Invocó como normas violentadas los artículos 6, 121, 313 y 315 de la Constitución Política; igualmente, los artículos 1, 2, 3, 4, 15 y 16 al 20 del decreto 785 de 2005. Así como el decreto 995 de 09 de junio de 2017.

Al efecto señaló que efectuada la revisión jurídica del Acuerdo acusado, conforme al artículo 1º, asignó a cada nivel jerárquico una grado salarial sin un monto, desconociendo que su competencia, conforme al numeral 6º del artículo 313, es la de establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio.

Así entonces precisó, que la competencia para fijar los límites máximos salariales de los empleados públicos territoriales por niveles jerárquicos, es del gobierno nacional, de conformidad con la ley 4ª de la ley 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 efecto de que ningún empleo del orden territorial, pueda percibir una asignación básica mensual superior a dichos límites máximos, en la forma prevista en el artículo 8º del decreto 309 de 2018, 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, pues allí se fijan los límites máximos salariales de los empleados públicos por niveles.

Es decir, que la atribución constitucional de los Concejos municipales consiste en determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del orden territorial, es decir, establecer en forma numérica y sistemática las respectivas tablas salariales por grados en las que se consigna la asignación o remuneración básica mensual para cada año.

Indicó que el concejo municipal de Cuitiva, en el acuerdo acusado se limita a establecer los niveles jerárquicos en los cuales fija un monto a algunos grados y otros grados no les fija monto alguno, pues si bien es cierto establece de forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática la tabla salarial por los grados, donde fija algunas asignaciones o remuneración básica mensual para algunos grados dejando otros sin remuneración, siendo así difícil efectuar un ascenso o nombramiento, v. gr., en el nivel asistencial únicamente al grado 4 le asigna un monto y a los grados del 1 al 3 no fija ningún monto.

En tales consideraciones precisó que el concejo municipal no fijó escala salarial alguna, pues a pesar de que elaboró una sucesión sistemática,



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cuitiva*  
*Expediente: 150012333-000-2018-00424-00*  
**Validez de Acuerdo**

ordenada y progresiva no le da a cada grado valores absolutos, en las que consigne en todos los grados la asignación básica mensual para el año 2018 ya que a algunos grados no les asigna valores, circunstancia que genera la imposibilidad de ascensos entre el mismo nivel jerárquico y por ende no garantiza la movilidad de la carrera administrativa, razón por la cual el acuerdo acusado se torna en inconstitucional.

## **2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **a. Municipio de Cuitiva<sup>2</sup>**

Indicó que en virtud de los principios de equidad y economía, se toma como base para el incremento salarial 2018 la apropiación presupuestal que garantice el cubrimiento de las prestaciones laborales a que tienen derecho los funcionarios públicos y atendiendo los lineamientos del Decreto Nacional 309 de 2018, que establece los límites máximos salariales para alcaldes y empleados públicos de las entidades Territoriales. Que en tal razón, se estimó la viabilidad financiera municipal, pues el incremento salarial está acorde con los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617 del 2000, y existen disponibilidad presupuestal hasta con 7% que ampara el incremento salarial, prestaciones sociales y demás obligaciones a que haya lugar dentro de la planta de personal del Municipio de Cuitiva.

Que el Gobierno nacional expidió el Decreto 309 del 19 de Febrero del 2018, por medio del cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores y Alcaldes, y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.

Así, el incremento porcentual del IPC total del 2017 certificado por el DANE fue de 4.09% y de acuerdo a las centrales y federaciones sindicales de empleados públicos acordaron que para el año 2018 el incremento corresponde al IPC más un punto porcentual.

Finalmente indicó que para realizar el incremento salarial de la vigencia fiscal 2018, si bien es cierto se fija un monto a algunos grados y otros grados no, ello obedeció a que en el municipio de Cuitiva no existe personal en carrera administrativa y en tal razón realizar un acenso o nombramiento es imposible.

En tales consideraciones, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

---

<sup>2</sup> Folio 49-51



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

En tal sentido habrá de precisarse que si bien en el *petitum* del libelo introductorio se hace referencia a la invalidez de la totalidad del acuerdo, conforme al concepto de violación, se precisa que la misma comprende el artículo primero y en tal razón se procederá conforme al siguiente problema jurídico.

Le corresponde a la Sala determinar si el artículo primero del acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, expedido por el Concejo Municipal de la Cuitiva “*Por medio del cual se fija la escala salarial de los empleados públicos del municipio de Cuitiva Boyacá, para la vigencia fiscal del año 2018 y se dictan otras disposiciones*”, se expidió de conformidad con los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia, especialmente, en cuanto a la competencia se refiere para establecer escala de remuneración salarial.

### 2. TESIS DEL CASO

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

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

La parte demandante considera inválido el artículo primero del acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, expedido por el Concejo Municipal de la Cuitiva “*Por medio del cual se fija la escala salarial de los empleados públicos del municipio de Cuitiva Boyacá, para la vigencia fiscal del año 2018 y se dictan otras disposiciones*”, al considerar que el mismo no fijó escala salarial alguna, pues a pesar de que elaboró una sucesión sistemática, ordenada y progresiva no le da a cada grado valores absolutos, en las que consigne en todos los grados la asignación básica mensual para el año 2018, pues a algunos grados no les asigna valores, circunstancia que genera la imposibilidad de ascensos entre el mismo nivel jerárquico y por ende no garantiza la movilidad de la carrera administrativa, razón por la cual el artículo se toma en inconstitucional.

#### b) Tesis argumentativa del demandado

Indicó que en virtud de los principios de equidad y economía, se toma como base para el incremento salarial 2018 la apropiación presupuestal que garantice el cubrimiento de las prestaciones laborales a que tienen derecho



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cuitiva.*  
*Expediente: 150012333-000-2018-00424-00*  
**Validez de Acuerdo**

los funcionarios públicos y atendiendo los lineamientos del Decreto Nacional 309 de 2018, que establece los límites máximos salariales para alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales.

Que en tal razón, se estimó la viabilidad financiera municipal, pues el incremento salarial está acorde con los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617 del 2000, y existen disponibilidad presupuestal hasta con 7% que ampara el incremento salarial.

Finalmente precisó que al realizar el incremento salarial de la vigencia fiscal 2018, si bien es cierto se fija un monto a algunos grados y otros grados no, ello obedeció a que en el municipio de Cuitiva no existe personal en carrera administrativa y en tal razón realizar un acenso o nombramiento es imposible.

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

La Sala declarará la invalidez del artículo primero del acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, expedido por el Concejo Municipal de la Cuitiva por cuanto la corporación edilicia, omitió sus competencias establecidas en el artículo 313 de la Constitución Política, al no establecer una escala de remuneración salarial para cada uno de los empleos que conforman las distintas categorías de empleos o niveles jerárquicos de la administración municipal.

Dirá la Sala que la corporación edilicia omitió la sucesión numérica y progresiva de la tabla salarial, al no establecer escalas de remuneración de los empleos de la planta central del municipio, situación que además de alejarse de la técnica que conlleva una escala salarial, limita los cargos de la administración municipal, pues no podría disponerse de los cargos excluidos de fijación salarial en el acto impugnado.

Y en tal sentido, advertirá que el argumento de defensa relacionado con que el proceder de la corporación edilicia se fundó en la no existencia de personal en carrera administrativa, carece de fundamento, en la medida que la fijación de las escalas salariales no atiende a la existencia o no de empleos de carrera, sino a las categorías de empleos públicos de cada municipio conforme al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005.

Para dar respuesta al problema planteado y atendiendo los planteamientos de la demanda, la Sala encaminará su análisis al estudio de los siguientes ítems: *i)* Los presupuestos de la acción de invalidez de acuerdos municipales, *ii)* De la competencia para fijar salarios y prestaciones de los



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

empleados públicos del nivel territorial, *iii*) De las escalas salariales, *iv*) De los límites para el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial, *v*) De lo probado en el proceso, y el *vi*) Caso concreto.

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

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, sea del caso señalar que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 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>3</sup>, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

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

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

Las anteriores previsiones, resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986<sup>4</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

<sup>3</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<sup>4</sup> Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

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

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

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

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

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

*(...);*

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

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

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

*14. Crear, fusionar o suprimir, **conforme a la ley**, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y **fijar sus dotaciones y emolumentos**. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales (...)* (Destacado por la Sala).



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7) *Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado (...)"*  
(Destacado por la Sala).

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

*"(...) 4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.” (Destacado por la Sala)

De acuerdo con lo anterior, y tal como lo ha entendido el Consejo de Estado<sup>5</sup>, el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, debe ser definido por el respectivo concejo municipal, **al determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias**, según la categoría del empleo y corresponde a los alcaldes, fijar los respectivos emolumentos teniendo en cuenta dichas escalas, y respetando los rangos que define el Gobierno Nacional como tope máximo, así como la variación en el Índice de Precios al Consumidor.

## 5. DE LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN SALARIALES

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

*“En efecto, la **nomencultura** 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,*

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "A", C.P.: NICOLAS PAJARO PEÑARANDA, providencia de fecha 25 de marzo de 2004, Radicación número: 50001-23-31-000-1998-0303-01(5460-02), Actor: CONSUELO CARDONA HERRERA, Demandado: DEPARTAMENTO DEL META - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SALUD DEL META - DASALUD.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

reconocimiento y pago; la facultad de fijar asignaciones mensuales, bonificaciones e incrementos de salarios se agota cuando se determina el monto de ellos". (Destacado por la Sala)

Doctrinariamente, se define la escala salarial o tabla salarial, en los siguientes términos:

*"Tabla salarial. Concepto. Empezamos por ella porque es la espina dorsal del sistema salarial y **consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio.***

*Obviamente, la tabla de remuneraciones en sí sola carece de mayor o menor significación y lo definitivo en ella son los criterios e instrumentos para su utilización y manejo. Así, los procedimientos de clasificación de puestos descritos en el capítulo que antecede, servirán posteriormente para **referir y encuadrar en los grados mayores los puestos más elevados en cada serie o denominación y en los inferiores los distinguidos por las tareas más elementales, según la diferencia dificultad o complejidad que los empleos presenten. Por lo tanto, es la clasificación del proceso que tenderá a ubicar acertada y racionalmente un empleo dado.**"<sup>6</sup> (Destacado por la Sala)*

Sobre este concepto, el Concejo de Estado<sup>7</sup> se ha pronunciado respecto al alcance de las escalas de remuneración salarial, resultando pertinente para el asunto bajo estudio, reiterar tales argumentos:

*"El concepto escalas de remuneración comienza a utilizarse en nuestro orden constitucional a partir del Acto Legislativo No. 1 de 1968, el cual precisó que 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*

<sup>6</sup> Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Ed. Temis. Año 2001. Pag. 98

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE, Bogotá D. C., diciembre trece (13) de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 1518 (Ampliación), Actor: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA, Referencia: Escalas de remuneración. Alcance del concepto.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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>8</sup>.

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

Así las cosas, resulta indudable el  **carácter técnico de la competencia de los concejos municipales en materia salarial**, que no comprende, ni puede comprender la facultad de crear salario o factores salariales  **sino que se limita a la fijación, en abstracto, de las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos**.

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

<sup>8</sup> El artículo 92-3 del decreto 1333 de 1986, establece como atribución de los concejos municipales la de “Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias  **y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos**”. El artículo 288 ibídem consagró que “Corresponde a los concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.”; el artículo 289 ibídem prescribe que el Concejo expide normas sobre remuneración de empleos y el artículo 290 ibídem determina que “Las funciones a que se refieren los artículos anteriores en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos.” Por su lado, el artículo 129 del decreto 1421 de 1993 contempló que: “Regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992.” El artículo 12, inciso octavo, ibídem atribuyó al Concejo Distrital la facultad de “Determinar la estructura general de la administración central (...) adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.”, y el artículo 38-9 otorga al alcalde la potestad de determinar los emolumentos de los empleos de la administración central, con arreglo a los acuerdos correspondientes, todo lo cual está en armonía con lo dispuesto en los artículos 313-6 y 315-7 constitucionales.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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

*Frente al tema, este Tribunal, en sentencia de fecha 29 de julio de 2014, proferida por la Sala de Decisión No. 4, dentro de la Acción de Validez de Acuerdo Municipal, radicado No.150012333000201400250- 00, y en donde el suscrito ponente hizo parte de la Sala, se indicó lo siguiente:*

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



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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

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

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

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

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

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

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

## 6. DE LOS LÍMITES 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,



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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 el 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 decrete 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).*

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,*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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>9</sup>, a propósito del derecho que tienen los empleados del sector territorial, a que sus salarios sean anualmente reajustados, indicó lo siguiente:

*“ 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:

*“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.*

<sup>9</sup> C.P. VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Exp. 2095-11.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

*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, donde 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.

En tal virtud, 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:*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

<b>NIVEL JERÁRQUICO</b>	<b>LIMITE MÁXIMO</b>
<b>SISTEMA GENERAL</b>	<b>ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL</b>
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>10</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.

## 7. HECHOS PROBADOS

- Que el Concejo Municipal de Cuitiva expidió el Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018,” *“Por medio del cual se fija la escala salarial de los*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “B” C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Ref. 15001-23-31-000-2008-00248-01, Número Interno 2161-2011, Providencia del 6 de diciembre de 2012. Actor: Nelsy Edilia Lemus Chaparro.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cuitiva.*  
*Expediente: 150012333-000-2018-00424-00*  
**Validez de Acuerdo**

*empleados públicos del municipio de Cuitiva Boyacá, para la vigencia fiscal del año 2018 y se dictan otras disposiciones”, folio 11-13.*

- A folio 14, se encuentra que la secretaria del Concejo Municipal de Cucaita certificó los debates que se surtieron al acuerdo No 005, que datan de 24 y 28 de mayo de 2018.
- El 06 de junio de 2018, el alcalde municipal de Cuitiva sancionó el acuerdo acusado, entre tanto, el día 07 del mismo mes y año, el mismo se publicó en la cartelera municipal por 5 días, circunstancia que fue certificada por el Personero municipal, folio 15 a 17.
- A folios 18 a 26 reposa copia del acta de sesión No 033 de 28 de mayo de 2018, en donde se estudió la ponencia del proyecto de acuerdo aquí acusado.
- A folios 27 a 30, se observa la exposición de motivos y el informe de la ponencia del proyecto de acuerdo.

## **8. CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que la apoderada del Departamento de Boyacá pretende se declare inválido el **artículo primero** del Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018<sup>11</sup>, al considerar que vulnera los artículos 6, 121, 313, 312 y 315 de la Constitución Política, e igualmente, los artículos 1, 2, 3, 4, 15 y 16 al 20 del decreto 785 de 2005.

Lo anterior por cuanto, no fijó escala salarial alguna, pues a pesar de que elaboró una sucesión sistemática, ordenada y progresiva no le da a cada grado valores absolutos, en las que consigne en todos los grados la asignación básica mensual para el año 2018, pues a algunos grados no les asigna valores, circunstancia que genera la imposibilidad de ascensos entre el mismo nivel jerárquico y por ende no garantiza la movilidad de la carrera administrativa.

Así entonces, tenemos que el artículo primero del Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** *Fijar la escala de remuneración para los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la administración central en el Municipio de Cuitiva vigencia 2018, cuyos empleos es de tiempo completo, conforme se establece a continuación:*

<sup>11</sup> “ Por medio del cual se fija la escala salarial de los empleados públicos del municipio de Cuitiva Boyacá, para la vigencia fiscal del año 2018 y se dictan otras disposiciones”



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

GRADO	NIVEL			
	DIRECTIVO	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL
1				
2	\$1.911.600,00	\$1.911.600,00		
3				
4				\$781.242,00

Como se indicó en precedencia, las competencias a efectos de fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, son concurrentes entre el **Congreso de la República**, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen; el **Gobierno Nacional**, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador; **las asambleas departamentales y concejos municipales**, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y finalmente, **gobernadores y alcaldes**, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dictan las asambleas departamentales y concejos municipales, emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

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

Y en el presente caso, la Sala evidencia que el Concejo Municipal de Cuitiva, mediante el Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, específicamente el artículo primero, infringió su marco competencial, teniendo en cuenta que omitió establecer, en debida forma, la escala de remuneración salarial para **cada uno** de los empleos que conforman las distintas categorías de empleos o niveles jerárquicos de la administración municipal.

Si bien es cierto, en virtud del mandato constitucional corresponde al Alcalde municipal fijar el salario de cada uno de los empleos específicos de la planta de personal de la entidad territorial, también lo es que tal facultad debe ejercerla atendiendo la escala de remuneración que para el efecto le corresponde establecer al Concejo Municipal y que en el presente caso, si bien se establece de forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática la tabla salarial por grados, se observa que para las diferentes categorías, **no señaló en forma escalonada las consecuencias económicas** que se



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cuitiva.*  
*Expediente: 150012333-000-2018-00424-00*  
**Validez de Acuerdo**

derivan de dicha categorización, en la medida que fijó algunas asignaciones o remuneración básica mensual para algunos grados, dejando a otros sin la misma.

En tal sentido **la corporación edilicia omitió** la sucesión numérica y progresiva de la escala salarial, en relación a los siguientes grados:

- 1, 3 y 4 del Nivel Directivo
- 1, 3 y 4 del Nivel Profesional
- 1, 2, 3 y 4 del Nivel Técnico
- 1, 2 y 3 del Nivel Asistencial

Circunstancia que se considera como una limitante en la planta de cargos de la administración central del municipio, pues con ello, se obstruye la posibilidad de ascensos entre el mismo nivel jerárquico, nombramientos o creación de empleos, en la medida que el burgomaestre tan solo podría disponer de los cargos a los cuales se les fijó parámetros de remuneración básica mensual para el año 2018.

Lo anterior significa que la corporación municipal prescindió de fijar en abstracto las escalas de remuneración para algunas categorías de empleos, circunstancia que va en contravía de las atribuciones conferidas por los numerales 3º y 7º del artículo 315 constitucional al Alcalde municipal, en el sentido de nombrar y remover funcionarios, así como de crear empleos, teniendo en cuenta que la máxima autoridad administrativa del municipio, tan solo podría disponer de los cargos que se encuentran determinados con asignación en el acto demandado.

Y en tal sentido, se tiene que la manifestación esgrimida por el apoderado del municipio de Cuitiva, relacionada con que el proceder de la corporación edilicia se fundó en la no existencia de personal en carrera administrativa, carece de fundamento, en la medida que la fijación de las escalas salariales no atiende a la existencia o no de empleos de carrera, sino a las categorías de empleos públicos de cada municipio conforme al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005.

En tal razón, a juicio de la Sala, el haberse omitido algunos grados salariales de los diferentes niveles de empleos de la administración central del ente territorial demandado, tal circunstancia por sí sola, dista ostensiblemente del concepto y acepción de escala salarial.

Un ejemplo de la correcta forma de proceder a fijar una escala salarial de empleados públicos territoriales, corresponde a la indicada en precedencia,



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

no obstante, en reciente pronunciamiento de la Sala de decisión No 1 de esta corporación precisó al respecto:

*“Para una mejor ilustración, el artículo 15 del decreto 785 de 2005 señala la nomenclatura de los empleos y ello puede regular la acción del Concejo a la hora de señalar los escalas de remuneración. Dicha norma dispone:*

**“ARTÍCULO 15.** Nomenclatura de empleos. A cada uno de los niveles señalados en el artículo 3º del presente decreto, le corresponde una nomenclatura y clasificación específica de empleo.

*Para el manejo del sistema de nomenclatura y clasificación, cada empleo se identifica con un código de tres dígitos. El primero señala el nivel al cual pertenece el empleo y los dos restantes indican la denominación del cargo.*

*Este código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más que corresponderán a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos les fijen a las diferentes denominaciones de empleos.”*

*Conforme a la norma en comento y tal como se he ejemplificado en esta providencia, **le corresponde al Concejo diseñar el cuadro de escala de remuneración teniendo en cuenta la nomenclatura y clasificación de los empleos para el respectivo nivel o categoría (vr. gr. Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial), y luego la fijación del valor de la asignación básica. Motivo por el cual, en una Escala Salarial, solo se consigna los grados de asignación básica que corresponde al número de orden que indica el valor absoluto de la asignación mensual estipulada para el empleo.***

*La Sala considera necesario insistir en la omisión del Concejo Municipal (...), pues no estableció Escala Salarial alguna, **toda vez que no elabora una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores absolutos, en las que se consigne solo por grados la asignación básica mensual para el año 2017, limitándose a establecer una asignación básica para un empleo en particular, lo cual a todas luces dista de lo que es una escala.***<sup>12</sup>

Conforme lo anterior, la Sala determina que el artículo primero del Acuerdo acá demandado no estableció escala salarial, es decir que el Concejo Municipal omitió, dentro del marco de sus competencias, el cumplimiento de lo previsto en el numeral 6º del artículo 313 Constitucional.

Lo anterior a juicio de esta Sala, conlleva a **declarar la invalidez del artículo primero del Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018**, proferido por el Concejo Municipal de Cuitiva.

<sup>12</sup> Sala de decisión No 01, M.P. Dr. FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA, sentencia del 12 de diciembre de 2017, Exp. 150012333-000-2017-00782-00.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cuitiva.  
Expediente: 150012333-000-2018-00424-00  
**Validez de Acuerdo**

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

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR la invalidez del artículo primero del Acuerdo No. 005 de 07 de mayo de 2018, expedido por el Concejo Municipal de la Cuitiva "Por medio del cual se fija la escala salarial de los empleados públicos del municipio de Cuitiva Boyacá, para la vigencia fiscal del año 2018 y se dictan otras disposiciones", conforme a los argumentos de la parte motiva de esta providencia.**

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

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

**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS.**  
Magistrado

**FABIO VÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
No. 156 de hoy 14 SEP 2018  
EL SECRETARIO