

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 11 DIC. 2018.

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BOAVITA
RADICACIÓN: 150012333000201800653-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificadas los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls. 2-8)

1.1. Pretensiones. La apoderada del Departamento del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo Número 015 del 21 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Boavita "POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA Y SE APRUEBA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN CORRESPONDIENTE A LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS, DEL MUNICIPIO DE BOAVITA BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Así mismo, solicitó que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y respecto de la actuación posterior que debe surtir el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de la violación.

1.2. Hechos. Dentro del escrito del demandante se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

- Que el Concejo Municipal de Boavita, expidió el Acuerdo N° 015 del 21 de agosto de 2018, "POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA Y SE APRUEBA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN CORRESPONDIENTE A LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS, DEL MUNICIPIO DE BOAVITA BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
- Que el Acuerdo N° 015 del 21 de agosto de 2018 fue radicado el 26 de septiembre de 2018 en la Dirección Jurídica del Departamento.
- Que una vez efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se determinó que el Acuerdo objeto de la demanda es contrario a la Constitución y a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación. Señaló como vulnerados los artículos 121, 313-6 y 315-7 de la Constitución Política, 1º al 4º y 15 al 20 del Decreto 785 de 2005, numerales 3 y 8 y párrafo 1º del artículo 41º de la Ley 136 de 1994.

Argumentó que el Acuerdo No. 015 de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Boavita, no establece o fija escala salarial, pues se limita a asignarle a cada nivel jerárquico una asignación máxima mensual.

Señaló que es distinto fijar un límite máximo para cada nivel jerárquico, a establecer unos grados salariales o de remuneración para fijarle un porcentaje de aumento a los diferentes niveles jerárquicos.

Agregó que en los niveles asistencial se dispone salarios para los grados más alto, inferior a los grados menores, es decir, al **"nivel asistencial grado 02 le designan \$1.684.697 y al grado 05 le fiján \$1.014.631 y \$ 1.006.547 del Despacho del Alcalde y para el nivel técnico código 02 le fiján \$1.546.759 perteneciente al Despacho del Alcalde y al técnico grado 02 de la planta global le asignan \$1.587.003"**, vulnerando el derecho a la igualdad y desconociendo la sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores absolutos, para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos.

Recalcó que no es aceptable que a cada uno de los grados salariales nivel asistencial, se les asigne un monto de incremento salarial superior al Grado 02 más que al grado 05 y al dos más que al tres y así sucesivamente.

Mencionó que el Concejo usurpa las facultades del Alcalde al incluir el código del empleo en la presunta escala salarial, toda vez que esta asignando directamente la remuneración para cada empleo, además de omitir el grado salarial 1, 3 y 4 del nivel asistencial, 1 del nivel técnico y 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del nivel profesional.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 24 de octubre de 2018 (fol. 8), siendo admitida por auto del 31 de octubre del mismo año (fol. 39), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el Decreto Ley 1333 de 1986. Luego de cumplirse el término de fijación en lista (fol. 43), mediante providencia del 27 de noviembre 2018 (fol.62) se tuvo por contestada la demanda por parte del Municipio de Boavita y se decretó tener como pruebas documentales las presentadas con la demanda.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (Fol. 57-61)

El Municipio de Boavita intervino en el presente proceso a través de su apoderado, mencionando que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 otorgó la facultad al Gobierno nacional de señalar los topes máximos salariales a los que deben acogerse las autoridades territoriales competentes para fijar los salarios, observando que la escala salarial definida en el Acuerdo 015 de 2018 respeta el límite máximo.

Indicó que la decisión adoptada a través del Acuerdo 015 de 2018, obedece a lo señalado en el numeral 6 del artículo 313 y numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política, los cuales atribuyen la competencia para determinar las escalas de remuneración para las distintas categorías de los empleos a los Concejos Municipales.

Señaló que para el presente año los límites máximos fueron fijados por el Gobierno nacional mediante Decreto 309 del 19 de febrero de la presente anualidad y conforme a la escala salarial vigente en el municipio de Boavita, ninguna asignación básica mensual está por encima del límite establecido para cada nivel jerárquico en la citada normatividad. En consecuencia, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.*) el acto administrativo acusado, *ii.*) lo que se debate y el problema jurídico, *iii.*) la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.*) el estudio en concreto del problema jurídico.

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

El actor demandó la validez del Acuerdo No. 015 del 21 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Boavita, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Establézcase la escala salarial correspondiente a las distintas categorías de empleos del nivel central del Municipio de Boavita Boyacá de la siguiente manera:

DESPECHO DEL ALCALDE								
# DE CARGOS	CARGO	NIVEL	CÓDIGO - GRADO	SALARIO APROBADO 2016	IPC 2016	SALARIO 2017	IPC 2017	SALARIO 2018
1	TECNICO ADMINISTRATIVO - PROYECTOS	TECNICO	357 - 02	1,378,775	6.75%	1,471,242	5.09%	1,546,759
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO - CULTURA	ASISTENCIAL	407 - 05	904,438	6.75%	965,488	5.09%	1,014,631
1	CONDUCTOR	ASISTENCIAL	480 - 05	897,232	6.75%	957,795	5.09%	1,006,547
1	SECRETARIO EJECUTIVO	ASISTENCIAL	438 - 02	1,501,732	6.75%	1,603,099	5.09%	1,684,697
PLANTA GLOBAL								
# DE CARGOS	CARGO	NIVEL	CÓDIGO - GRADO	SALARIO APROBADO 2016	IPC 2016	SALARIO 2017	IPC 2017	SALARIO 2018
1	SECRETARIO ADMINISTRATIVO Y DE GOBIERNO	DIRECTIVO	020 - 08	2,350,277	6.75%	2,508,921	5.09%	2,636,625
1	JEFE OFICINA ASESORA DE PLANEACION Y OBRAS PUBLICAS	ASESOR	115 - 08	2,342,004	6.75%	2,501,089	5.09%	2,627,344
1	TESORERO GENERAL	PROFESIONAL	201 - 08	2,342,004	6.75%	2,500,089	5.09%	2,627,344
1	COMISARIA DE FAMILIA	PROFESIONAL	202 - 07	2,247,913	6.75%	2,399,647	5.09%	2,521,789
1	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	213 - 02	2,247,933	6.75%	2,399,647	5.09%	2,521,789
1	ALMACENISTA GENERAL	PROFESIONAL	215 - 02	1,414,648	6.75%	1,510,237	5.09%	1,587,003
1	INSPECTOR DE POLICIA	TECNICO	303 - 02	1,414,648	6.75%	1,510,237	5.09%	1,587,003
1	SECRETARIO	ASISTENCIAL	440 - 08	1,103,188	6.75%	1,177,653	5.09%	1,237,596
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407 - 07	1,059,512	6.75%	1,131,029	5.09%	1,188,598
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407 - 07	1,059,512	6.75%	1,131,029	5.09%	1,188,598
1	SECRETARIO	ASISTENCIAL	440 - 06	940,127	6.75%	1,003,586	5.09%	1,054,668
SERVICIOS PUBLICOS								
# DE CARGOS	CARGO	NIVEL	CÓDIGO - GRADO	SALARIO APROBADO 2016	IPC 2016	SALARIO 2017	IPC 2017	SALARIO 2018
1	JEFE OFICINA SERVICIOS PUBLICOS	DIRECTIVO	006 - 07	2,009,579	6.75%	2,145,226	5.09%	2,254,418
1	OPERARIO	ASISTENCIAL	489 - 07	1,059,512	6.75%	1,131,029	5.09%	1,188,598
1	OPERARIO	ASISTENCIAL	487 - 04	852,747	6.75%	910,307	5.09%	956,642
1	AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES	ASISTENCIAL	470 - 02	843,880	6.75%	900,842	5.09%	946,695
1	AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES	ASISTENCIAL	470 - 02	843,880	6.75%	900,842	5.09%	946,695
CONCEJO MUNICIPAL								
# DE CARGOS	CARGO	NIVEL	CÓDIGO - GRADO	SALARIO APROBADO 2016	IPC 2016	SALARIO 2017	IPC 2017	SALARIO 2018
1	SECRETARIO CONCEJO	ASISTENCIAL		843,880	6.75%	900,842	5.09%	946,695

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez del Acuerdo Número 015 del 21 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Boavita "POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA Y SE APRUEBA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN CORRESPONDIENTE A LAS DISTINTAS CATEGORÍAS DE EMPLEOS, DEL MUNICIPIO DE BOAVITA BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", por considerar que el Concejo Municipal no fija una Escala Salarial, limitándose a asignar a cada nivel jerárquico una asignación máxima mensual y además, porque incluye el código para los empleos y desconoce la sucesión sistemática, ordenada y progresiva al disponer salarios inferiores para los grados más altos en comparación con los de los grados menores.

El Municipio de Boavita intervino en el presente proceso indicando que la decisión adoptada a través del Acuerdo 015 de 2018, obedece a lo señalado en el numeral 6 del artículo 313 y numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política, los cuales atribuyen la competencia para determinar las escalas de remuneración para las distintas categorías de los empleos a los Concejos Municipales y que la escala salarial allí fijada respeta los límites máximos fijados por el Gobierno nacional mediante Decreto 309 del 19 de febrero de 2018.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si la entidad accionada vulneró la normatividad señalada por la parte actora, al fijar en el Acuerdo demandado la escala salarial correspondiente a las distintas categorías de empleos del Municipio de Boavita, en particular, si la Corporación edilicia es el órgano competente para ello y si, en caso positivo, fue ejercida legalmente dicha atribución.

Para tal efecto, la Sala examinará en primer lugar el marco competencial en materia de fijación de salarios para los empleados públicos, a fin de precisar el campo de acción en la materia a nivel municipal entre los concejos y los alcaldes.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* Se observa que la oficina jurídica de la Gobernación de Boyacá, comunicó vía e-mail tanto al Alcalde como al Personero y Presidente del Concejo Municipal de Boavita acerca de la iniciación de la demanda, contra el Acuerdo No. 015 de 2018 (fl.9).

- * Mediante Acuerdo Municipal Número 015 del 21 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Boavita "SE ACTUALIZA Y SE APRUEBA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN CORRESPONDIENTE A LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS, DEL MUNICIPIO DE BOAVITA BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". (fls. 10-13)
- * Se acredita en el expediente que el Acuerdo mencionado surtió dos (2) debates así: el primero el día 16 de agosto de 2018, y el segundo el día 21 de agosto siguiente (Fl. 14).
- * El citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde de esa municipalidad el 23 de agosto de 2018 (fl.15).
- * El citado Acuerdo fue publicado mediante fijación en cartelera municipal el día 24 de agosto de 2018 y desfijado el día 29 de la misma anualidad. Además, fue dado a conocer a la ciudadanía del Municipio de Boavita mediante lectura a través del alto parlante de la Administración Municipal, según certificación expedida por el Personero Municipal (fl.16). Así mismo, se allegó copia de la correspondiente exposición de motivos al Proyecto de Acuerdo. (fls. 17-19)
- * Que el día 16 de agosto de 2018 se reunió la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Concejo Municipal de Boavita, para el estudio y aprobación del proyecto de Acuerdo No 015, según consta en el Acta No. 012 de la misma fecha. (fl.20)
- * Que el día 21 de agosto de 2018 se reunió el Concejo Municipal de Boavita, para realizar el segundo debate al proyecto de Acuerdo No. 015, según consta en el Acta No. 046 de la misma fecha. (fls.21-24)

II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

4.1 Marco jurídico de los cargos formulados.

Como ya se dijo, la Gobernación de Boyacá alegó que el Concejo Municipal de **Boavita**, con el Acuerdo acusado, no fija una Escala Salarial, limitándose a asignar a cada nivel jerárquico una asignación máxima mensual y además, porque incluye el código para los empleos y desconoce la sucesión sistemática, ordenada y progresiva al disponer salarios inferiores para los grados más altos en comparación con los de los grados menores.

4.1.1 Competencia para la asignación salarial de los empleados públicos en general y para los del orden municipal en particular.

Previo a resolver, resulta imperioso destacar, en primer lugar, que la Constitución Política, en el literal e) numeral 19 del artículo 150, otorgó al Congreso de la República la competencia para que, mediante ley marco, dicte las normas generales y señale en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional en materia salarial y prestacional de los empleados públicos.

Conforme a la anterior atribución, el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992¹ confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar, mediante decreto, los límites máximos salariales de los servidores públicos de los entes territoriales; al respecto dicha norma dispuso:

"Artículo 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de la entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

*PARÁGRAFO. **El Gobierno señalará el límite máximo salarial** de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional."*

Ahora bien, el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política, en concordancia con el párrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994², señaló que le corresponde a los Concejos Municipales, a iniciativa de los Alcaldes, determinar las escalas de remuneración salarial correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política consagró como una atribución exclusiva del Alcalde, la de fijar la asignación salarial para los empleados del municipio; al respecto dicha norma estableció lo siguiente:

"ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

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

¹ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Mandato que fue reproducido en el numeral 4 del literal D del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, como una atribución propia en relación con la administración municipal.

Es así que, en relación con la competencia de los departamentos y municipios respecto de la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, la Corte Constitucional estableció una competencia concurrente entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en materia salarial y una competencia exclusiva al Gobierno Nacional en materia prestacional; al respecto sostuvo:

"..4.2. Dentro de este contexto, se pregunta, ¿cuál es el marco de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial y prestacional de los empleados de su administración?"

*(...) 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 límites establecidos por el legislador. **Tercero, Las Asambleas Departamentales y los 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**".³*

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 09 de febrero de 2017, precisó así el alcance competencial en materia de fijación de escalas salariales, providencia que, aunque alusiva al orden departamental, también resulta ilustrativa y aplicable al presente caso del nivel municipal:

*"La facultad constitucional otorgada a las asambleas departamentales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, como lo ha sostenido esta Corporación, es de índole eminentemente técnica, y **no comprende la facultad de crear el salario o factores salariales, sino que se limita a agrupar o clasificar los empleos del nivel departamental en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización**.*

Esa competencia implica que las asambleas tienen la autonomía para establecer y definir las correspondientes escalas salariales, esto es,

³ Sentencia C-510 de 1999.

*para **fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales**, pero siempre dentro del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional”.*⁴

Conforme a lo anterior, resulta claro que en relación con el régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, la competencia de los Concejos Municipales consiste en señalar las escalas de remuneración de los cargos de las dependencias oficiales del orden municipal según la categoría del empleo de que se trate. Mientras que la competencia de los Alcaldes consiste en fijar los emolumentos de los empleos de tales dependencias, teniendo en cuenta la escala de remuneración que ha de fijar el Concejo respectivo.

En síntesis, de conformidad con la facultad otorgada a los Concejos Municipales en el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política, a dichas corporaciones únicamente les corresponde señalar 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 el año, ello teniendo cuidado de no menoscabar la atribución propia del Alcalde de fijar los emolumentos salariales.

Para tal efecto, la Sala se detendrá en examinar la noción y el alcance de las referidas escalas de remuneración.

4.1.2 De las escalas de remuneración salarial.

La escala salarial, también conocida como tabla salarial, es un concepto técnico propio de la función pública que caracteriza el régimen salarial dentro de un orden jerárquico, caracterizado por grados y niveles de empleos.

Para la doctrina nacional, la tabla salarial *“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”*⁵.

En estricto sentido, de acuerdo con la Corte Constitucional, *“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*

⁴ Subsección B. MP. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Referencia: 150012331000200800160 01. Número Interno: 2267-2015.

⁵ YOUNES Moreno Diego. Derecho Administrativo Laboral. Editorial TEMIS S.A. Novena edición, 2001. Pág. 98.

*sus servidores*⁶. En un sentido más amplio, la Corte se refirió así al sistema de escalas de remuneración para los servidores públicos:

*"Del anterior proceso se obtiene el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de la organización municipal que comprende: **nivel** del cargo (agrupa los empleos por su jerarquía con fundamento en la naturaleza de las funciones, responsabilidades y complejidad de las mismas), **denominación** del cargo (nombre o identificación del conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades que constituyen un empleo.), **clase** (grado de importancia dentro del nivel), **código** (número de 5 dígitos utilizado para el manejo sistematizado del régimen de clasificación y remuneración de cada empleo. El primer dígito señala el nivel al cual pertenece el cargo, los dos siguientes indican la denominación del cargo y los dos últimos corresponde a los grados de asignación básica), **grado** (número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala progresiva, según la complejidad y responsabilidad inherentes al ejercicio de las funciones) y finalmente la **remuneración** asignada a cada grado.*

*A cada uno de los **niveles** en que se clasifican los diferentes empleos corresponde una **nomenclatura específica** equivalente a las distintas denominaciones de empleos y en cada nivel se establecen **grados** y para cada grado una **asignación básica**".⁷*

Finalmente, 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 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, ibídem, 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 del Decreto 785 de 2005. Lo propio se prevé para los otros niveles en los artículos del 17 al 20 del mencionado decreto.

⁶ Sentencia C-416 de 1992. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁷ Sentencia T-105 de 2002. MP. Dr. Jaime Araujo Rentería.

Y para efectos de la remuneración de cada uno de estos empleos, dicho código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más, que corresponderán a los grados de asignación básica de acuerdo a las escalas de remuneración que las Asambleas y los Concejos fijen para las distintas categorías de empleos (art. 15 Decreto 785 de 2005).

En otras palabras, el grado salarial es el número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala numérica, sucesiva y progresiva, establecida para el respectivo nivel o categoría de empleos, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones, v.gr. las escalas salariales que año tras año el Gobierno Nacional fija mediante decreto para los distintos niveles o categorías de empleos de las diferentes entidades y organismos del Estado del orden nacional, donde la primera columna señala los grados de remuneración, consistentes en dos dígitos que, como ya se dijo, complementan los códigos que corresponden a las distintas denominaciones o nombre de los empleos que conforman cada una de las diferentes categorías o niveles jerárquicos.

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

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

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

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

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

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

GRADO	CATEGORÍA O NIVEL JERARQUICO				
	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TECNICO	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).” (Negrilla fuera de texto).

4.1.3 La regulación de los límites máximos salariales.

Como ya se dijo en esta providencia, el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, confirió plenas facultades al Gobierno Nacional para efectos de fijar mediante decreto, los límites máximos salariales de los servidores públicos de los entes territoriales; al respecto dicha norma señala:

"Artículo 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de la entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

*PARÁGRAFO. **El Gobierno señalará el límite máximo salarial** de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional."*

Acerca de la constitucionalidad de la atribución en cabeza del Gobierno Nacional para señalar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, contenido en el ya citado párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, la Corte Constitucional, en sentencia C -315 de 1995, consideró que *"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**".*

En la ya citada sentencia de constitucionalidad, la Corte razonó respecto de la compatibilidad de la referida atribución en manos del Gobierno nacional con el principio constitucional de la autonomía territorial así:

La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos."

Para la vigencia 2018, el Gobierno nacional fijó el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales⁸, el cual depende a su vez de la categorización del respectivo municipio y del sueldo asignado al Alcalde, pues se tiene como parámetro que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

⁸ Decreto 309 del 19 de febrero o de 2018, "Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional".

Para los efectos del presente caso, cabe destacar lo señalado en los artículos 3º, 7º y 8º del Decreto 309 de 2018:

ARTÍCULO 3º. Límite máximo salarial mensual para Alcaldes. A partir del 1º de enero del año 2018 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1551 de 2012, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde será:

CATEGORÍA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
ESPECIAL	\$ 15.512.880
PRIMERA	\$ 13.144.250
SEGUNDA	\$ 9.500.954
TERCERA	\$ 7.621.279
CUARTA	\$ 6.375.518
QUINTA	\$ 5.134.748
SEXTA	\$ 3.879.493

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:

NIVLE JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LÍMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	\$ 13.152.443
ASESOR	\$ 10.513.161
PROFESIONAL	\$ 7.344.289
TECNICO	\$ 2.722.574
ASISTENCIAL	\$ 2.695.559

ARTÍCULO 8º. Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7º del presente Decreto.

En todo caso, ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo. (Resaltado de la Sala).

Una vez expedido el Decreto de fijación de máximos salariales para los servidores públicos territoriales por parte del Gobierno Nacional, en ejercicio de la atribución señalada en el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, se activa la competencia constitucional en cabeza de los Concejos municipales para establecer, en concreto y según la categorización del respectivo municipio, las escalas salariales que regirán las asignaciones básicas de los empleos públicos del municipio en la forma ya reseñada en esta providencia.

De esta manera, los Concejos municipales podrán ejercer libremente sus competencias en el tema salarial, siempre y cuando se respete los límites máximos. Para el desarrollo de dicha atribución constitucional,

los Concejos municipales podrán expedir cada año el Acuerdo respectivo estableciendo la escala salarial de los servidores públicos, teniendo como parámetro los topes máximos del Gobierno Nacional y demás criterios técnicos objetivos para la buena y sana marcha de las finanzas públicas.

4.2. Análisis del caso concreto.

En relación con los cargos planteados por la Gobernación de Boyacá y teniendo en cuenta el marco competencial para la determinación del régimen salarial de los empleados públicos del orden municipal, la Sala concluye que, en el Acuerdo acusado, el Concejo de **Boavita** procedió a fijar directamente la asignación salarial de las distintas categorías de empleos del referido municipio, pero no estableció escala salarial alguna.

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 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 **Boavita** infringió su marco competencial, pues le era exigible en materia salarial el establecimiento de las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales, deber que no se cumple con la fijación directa de la asignación salarial de las distintas categorías de empleos del referido municipio.

También se encuentra que en el Acuerdo No. 015 del 21 de agosto de 2018 el Concejo Municipal de Boavita estableció los niveles jerárquicos de las distintas categorías de los empleos existentes, es decir, Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial, asignándole a cada uno un grado salarial, sin embargo, no lo hizo técnicamente.

En efecto, se observa que las consecuencias económicas señaladas para dos cargos del grado 05 del nivel asistencial del Despacho del Alcalde, son diferentes, pero además, la asignación salarial determinada para el grado 02 del mismo nivel, supera la establecida

para la del mencionado nivel 05. Lo anterior, desconoce por sí misma la clasificación por niveles de los diferentes empleos realizada y la escala de remuneración que debe regir dicha categorización.

En ese orden de ideas, no resulta técnico que para dos cargos del grado 05 del nivel asistencial del Despacho del Alcalde, se establezca una asignación básica salarial diferente.

Tampoco es técnico que para los grados de mayor denominación, se establezca una asignación básica salarial inferior en comparación con la de los grados de menor denominación.

Por ejemplo, para el grado 05 del nivel asistencial del Despacho del Alcalde, se estableció un salario equivalente de \$1,006,547 y \$1,014,631 para el año 2018, en tanto que, para el grado 02 del mismo nivel y despacho, se estableció un valor de \$1,684,697, cuando lo técnico sería que para los grados de mayor denominación, se hubiere previsto unas consecuencias económicas mayores frente a la de los grados de menor denominación.

La correcta forma de proceder al momento de fijar las escalas salariales de los empleados públicos territoriales no es otra que la del ejemplo contenido en la cita jurisprudencial atrás transcrita. En efecto, allí (la escala salarial) debe agruparse o clasificarse los empleos del nivel municipal en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización, sin menoscabo del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional.

En el presente caso, el Concejo municipal de Boavita excedió su atribución constitucional y legal, pues, en primer lugar, lo previsto en el artículo 1º no constituye la forma técnica como debe fijarse, en la medida en que allí se desconoce por sí misma la clasificación por niveles y grados de los diferentes empleos realizada y la escala de remuneración que debe regir dicha categorización, y en segundo lugar, es claro que no fue fijada una verdadera escala salarial, sino directamente el salario de los empleos del nivel central del citado ente territorial para el año 2018.

Lo anterior, además de infringir el contenido obligatorio dispuesto en la norma constitucional, torna imposible el control de validez a fin de garantizar el respeto debido a los toques máximos de salarios según la categorización del municipio.

Para una mejor ilustración, el artículo 15 del Decreto 785 de 2005⁹ señala la nomenclatura de los empleos y ello puede guiar la acción del Concejo a la hora de señalar las 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. (Negrilla fuera de texto).

Conforme a la norma en comento y tal como se ha 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 Asistencia), 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.

Razón por la cual, al haberse fijado el salario del año 2018 para los empleos del nivel central del Municipio de Boavita, sin establecer la escala salarial, el Concejo municipal del mencionado ente territorial, deja de desarrollar la atribución que le corresponde, dejando en últimas, en manos del Alcalde, el ejercicio de una competencia que es exclusiva de la Corporación edilicia.

La Sala considera necesario insistir en la omisión del Concejo Municipal de Boavita, pues no estableció Escala Salarial alguna, toda

⁹ "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."

vez que no elabora una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores absolutos, en las que se consigne técnicamente por grados las consecuencias económicas para el año 2018, limitándose a fijar el salario para el año 2018, lo cual a todas luces dista de lo que es una escala, pues le correspondía al Concejo Municipal determinar la escala de remuneración y al Alcalde Municipal, fijar los emolumentos de los empleos teniendo en cuenta lo dispuesto por la Corporación Municipal y en todo caso, respetando los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

Además de lo expuesto, al haberse incluido el código en el Acuerdo 015 de 2018 para cada uno de los empleos, se asigna directamente la remuneración para cada empleo. Ya en un caso similar, este Tribunal también ha reprochado la forma como los Concejos municipales diseñan las escalas de remuneración de los empleados públicos municipales sin sujeción a la técnica establecida:

*"... la Sala evidencia que el Concejo Municipal de Duitama, mediante el Acuerdo No. 017 de 29 de agosto de 2017, infringió su marco competencial, pues si bien es cierto estableció la escala de remuneración salarial para cada uno de los empleos que conforman las distintas categorías de empleos o niveles jerárquicos de la ESE Salud del Tundama, además de ello, dio precisión de la asignación básica, en donde a pesar de establecer los **niveles** o categorías (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial), incorpora el empleo al cual se le asigna el respectivo salario.*

De acuerdo al cargo planteado, al incluir el empleo en la tabla salarial, ello 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 la escala de remuneración que para el efecto le corresponde establecer al Concejo Municipal.

(...)

*Es así, como en el presente asunto advierte la Sala que al incluir el **código** de los empleos en la presunta escala salarial, se está asignando directamente la remuneración para cada empleo, por cuanto el código, además de indicar el nivel que a la postre antecede la presunta escala, identifica en forma precisa la denominación o nombre del empleo.*

*Según lo dicho en líneas que anteceden, este Tribunal en la providencia calendada el 29 de julio de 2014, indicó que la atribución conferida a las entidades territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para **determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos - sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente-, no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes**".¹⁰*

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala declarará la **INVALIDEZ** del Acuerdo Número 015 del 21 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Boavita, al encontrarse configurada la violación del marco normativo de regula el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley en materia salarial para los empleados públicos municipales. Y exhortará a la Corporación edilicia para que señale en lo sucesivo las escalas salariales en la forma expuesta en esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo Número 015 del 21 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Boavita, "POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA Y SE APRUEBA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN CORRESPONDIENTE A LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS, DEL MUNICIPIO DE BOAVITA BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", por las razones expuestas.

¹⁰ Sala de Decisión No. 5. MP. Dr. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO. Sentencia del 29 de noviembre de 2017. Expediente No. 150012333000201700743-00.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración de invalidez, quedan sin efectos en lo pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente lo contenido en el referido Acuerdo.

TERCERO.- EXHORTAR al Concejo municipal de Boavita para que en lo sucesivo adopte las escalas salariales en la forma expuesta en esta providencia.

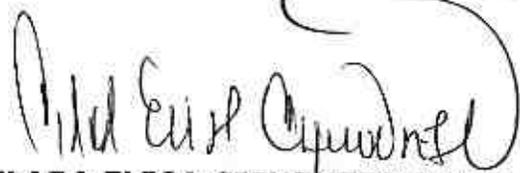
CUARTO.- Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de BOAVITA - Boyacá.

QUINTO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada

Ausente Con Permiso

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

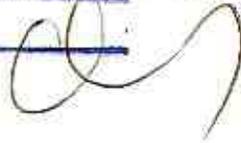
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

No. 212 de hoy, 13 DIC 2018

EL SECRETARIO

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, is written over a horizontal line that follows the text 'EL SECRETARIO'.