



JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA

Tunja, veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 150013333010-2015-00123-00
Demandante: LEONARDO MORALES VERA
Demandados: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede el Juzgado a emitir la sentencia correspondiente en el presente asunto conforme a lo siguiente:

I. LA DEMANDA

1.1. Pretensiones. Mediante apoderado judicial LEONARDO MORALES VERA, solicitó la nulidad del Oficio SGM 135 de 26 de enero de 2015 mediante el cual el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA negó la solicitud de reajuste salarial y los efectos correspondientes en las prestaciones sociales durante los años 2012, 2013 y 2014. Así como el pago de unas diferencias salariales causadas desde el año 2002

Como restablecimiento del derecho solicita la actora que se ordene reconocer y pagar el i) reajuste de salarios en proporción de 6 puntos porcentuales adicionales o más, por encima del incremento realizado en el año 2012; b) el reajuste salarial en lo dejado de devengar en el 15% o más de los valores salariales devengados teniendo en cuenta lo percibido en 2011, c) la variación de los salarios devengados en los años 2012, 2013 y 2014, d) el retroactivo por la reliquidación de las prestaciones sociales por los años correspondientes y e) un reajuste salarial desde 23 de noviembre de 2002.

Por último que se condene al MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA en las costas del proceso.

1.2. Fundamentos de hecho. Se compendian así:

La demandante es empleado público municipal ocupando el cargo de TECNICO OPERATIVO grado 05.

Inició por decir que aun cuando ha ocupado ese cargo desde 1998, se le venía pagando como un técnico grado 04, que en virtud de unas solicitudes previas, la Administración Municipal mediante Decreto 044 de 19 de mayo de 2014, le habría nivelado pero sin reconocerle diferencias salariales.

Preciso igualmente que el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA a través del Acuerdo 100-02-008 de 2012, dispuso las escalas de remuneración para los servidores públicos municipales, a partir de lo cual se generó un incremento salarial para los niveles directivo y profesional del 15 y 10%, mientras que para los cargos bajos tan solo se estableció en el 9%

Considera que no hay justificación para incorporar una discriminación salarial; que se afectó la capacidad económica del personal con menores ingresos y los principios de progresividad,

195

proporcionalidad y solidaridad que imponían un mayor incremento a los empleados con los cargos y remuneración más bajas ya que la inflación incide de manera mucho más fuerte en ellos, no obstante se dispuso un mayor incremento salarial para los cargos altos.

Que se solicitó en la vía gubernativa el ajuste salarial correspondiente siendo negado con el acto administrativo demandado.

1.3. Normas violadas y concepto de violación. Considera violentada la Constitución Política en sus artículos 150. 19 lit e y f, 286, 287.1, 313.6, 315.7; Decreto 2400 de 1968; Decreto 1950 de 1973; Decreto 1042 de 1978; Decreto 1045 de 1978; Ley 4 de 1992; Ley 617 de 2000; Decreto 1919 de 2000; Decreto 0840 de 2012 y varias sentencias de la Corte Constitucional. El concepto de violación se resume así:

Estima que la atribución constitucional (Art. 287.1) ejercida por el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA viola el ordenamiento, particularmente los artículos 10 y 12 de la Ley 4 de 1992, al no tener en cuenta la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional al momento de realizar los aumentos salariales, de manera que no se pierda la capacidad adquisitiva.

Que el aumento salarial del 9% para los empleados de menores ingresos en relación con un incremento del 15% para los empleados de salarios altos hecho en el 2012, desconoce los tesis de la Corte Constitucional contenidas entre otras en la sentencia C-1064 de 2001, en la que se indicó que los aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no pueden ser iguales o mayores a los de los incrementos para los de las escalas inmediatamente inferiores, pues ello desconocería los principios de progresividad y equidad.

Insiste en que pese a la autonomía territorial y las competencias compartidas a nivel nacional para la fijación del régimen salarial, la atribución del Municipio debe enmarcarse por los principios y parámetros generales del régimen establecido por el legislativo; los límites señalados por el ejecutivo y por los dictados del artículo 53 superior referente a la protección especial de los salarios bajos, de manera que ellos no pierdan el poder adquisitivo y se mejore su calidad de vida.-

Aduce entonces que no existe razonabilidad, proporcionalidad ni equidad para disponer un incremento diverso para las diferentes categorías de empleados, privilegiando a los servidores con mayores ingresos. Invoca la sentencia C-911 de 2012.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA (fs. 81-91) se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando en síntesis lo siguiente:

Que las asignaciones salariales establecidas para el año 2012 obedecen a la recategorización del Municipio conforme a la Ley 617 de 2000; que el incremento salarial establecido para el demandante no le causa perjuicio, pues además fue superior al índice inflacionario certificado; que no se afectó el principio de proporcionalidad porque los aumentos salariales no pueden darse para todos los servidores por igual, pues debe observarse la responsabilidad, los niveles

y grados. Indica que la entidad goza de autonomía para establecer las escalas y salarios de su personal.

Luego de proponer las excepciones de "INEPTA DEMANDA POR NO DEMANDAR EL ACTO POR EL CUAL SE AJUSTO LA ASIGNACION SALARIAL" y "CADUCIDAD" (*resueltas en audiencia fs. 141-142*), señaló que es facultad del Concejo Municipal conforme al artículo 313 superior determinar las escalas de remuneración y que el Municipio fue ubicado en tercera categoría en virtud del Decreto 0100-030-077 de 1 de septiembre de 2011, para la vigencia fiscal 2012, comprobándose en este contexto que el Municipio de Puerto Boyacá, tuvo unos gastos de funcionamiento equivalentes al 41.77% de los ingresos corrientes.

Que la Ley 617 de 2000, artículo 6 establece que los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no pueden superar en proporción a sus ingresos y según su categoría unos porcentajes establecidos, que para la tercera categoría es del 70% y para la cuarta y quinta es de 80%

Añade que en virtud de las competencias constitucionales se observó el Decreto 0840 de 2012, que estableció los límites máximos de remuneración para el salario del Alcalde y de los diferentes niveles de cargos dentro de la administración, respetando el incremento dispuesto estos dictados.

Por último aludió a los principios de progresividad y solidaridad y citó el contenido de la sentencia C-510 de 1999, alusiva a las competencias concurrentes para la fijación de salarios en el nivel territorial.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. La parte actora. (fs. 168-172): Insiste en la necesidad de atender el principio de progresividad invocado por la Corte en la sentencia C-1064 de 2001 para la fijación del salario de la demandante, reiterando que no existe una justificación para que a la actora se le aumentara tan solo en el 9% cuando al nivel directivo se le incrementó en el 15%, pues la exposición de motivos es precaria.

Señala que el incremento solicitado no afectaría la capacidad financiera del Municipio. Que el debate no debe centrarse en si el incremento establecido supe la inflación sino en si existe proporcionalidad en el incremento de los otros cargos.

3.2. Municipio de Puerto Boyacá. Guardó silencio

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Asunto a resolver

Corresponde al Despacho determinar si el señor LEONARDO MORALES VERA quien ostenta un cargo de nivel técnico en el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, tiene derecho a que la Administración incremente el valor de su salario para el año 2012 en el mismo porcentaje que fue ajustado el salario para los empleos del nivel directivo (15%)

De igual forma, si tiene derecho a que la administración municipal pague diferencias salariales y prestacionales con ocasión de estar en un cargo de técnico grado 05 y recibir la remuneración del grado 04, desde el año 2002.

4.2. Los cargos de nulidad

4.2.1. Diferencias salariales entre grados de un empleo.

Como son dos las cuestiones centrales a analizar, iniciará el Juzgado por el segundo de los planteamientos concerniente a la diferencia salarial y prestacional que enarbola el actor en tanto supuestamente la Administración Municipal pese a estar designado en un empleo con grado 05 desde 1998, le venía pagando con el salario correspondiente al grado 04.

De entrada advierte el Despacho que las pretensiones de la demanda en punto de esta situación no están llamadas a prosperar por las siguientes razones:

En primer lugar no es cierto que el señor MORALES VERA haya estado vinculado al MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ en provisionalidad desde 1998, pues al revisar la prueba de la actuación lo que se aprecia es que entre 1998 y 2000 (fs. 16-24), el accionante mantuvo relaciones contractuales con el Municipio a través de OPS, de tal suerte que mal puede considerarse la existencia de diferencias salariales entre cargos, cuando no ostentaba para esa fecha ningún empleo público.

Ahora, si bien el proceso también da cuenta que LEONARDO MORALES VERA fue nombrado en provisionalidad, este evento ocurre en virtud de la Resolución 009 de 2 de febrero de 2000 (f. 37) con posesión desde esta misma calenda (f. 38), la nomenclatura del cargo para el cual fue designado corresponde a un TECNICO 401 GRADO 04, de modo que en principio tampoco sería cierto que ostentaba un cargo de técnico grado 05. En el proceso aparece demostrado que al menos para 2003, había 4 cargos 401-05 ocupados por otras personas (fs. 22-23; 24-26), mientras que existía solo uno 401-04, que ocupaba el hoy accionante.

De otro lado, el promotor ha señalado que dirigió diversas solicitudes a la administración pidiendo una "nivelación" la cual finalmente obtuvo en el año 2014, mediante el Decreto 044 de 19 de mayo de 2014, respecto al cual acotó no haber reconocido diferencias salariales desde 2002, sin embargo el señor MORALES VERA no aportó la copia de este acto administrativo a afecto de que se examinara, además de su existencia, el alcance de sus disposiciones, punto en el cual necesario sería analizar si se refirió o no a los efectos salariales y prestacionales de las vigencias pasadas.

Bajo estas circunstancias, las pretensiones que contiene el libelo en este aspecto no están llamadas al éxito, pues no se acreditan adecuadamente los presupuestos facticos alegados; cardinalmente el injustificado trato salarial a partir de una designación en provisionalidad en un cargo grado 05 desde 1998, la posterior nivelación, ni mucho menos, una comparación entre el salario percibido por él desde 2002 con los salarios dispuestos al cargo con grado 04, dado que en la demanda y para estas viejas calendas no fue aportado más que la relación de su

asignación (f. 188); tampoco se agota un ejercicio de comparación de funciones si el reparo se asentaba en el *"principio a trabajo igual salario igual"*

Si bien no ignora el Juzgado que algunas de las certificaciones salariales referentes al señor MORALES VERA tienen indicación de ostentar un empleo de técnico 314 grado 05 (fs. 160, 188, 190), otras no lo señalan (f. 15 y 92) de modo tal que no puede predicarse certeza relacionada con el cargo que ocupa; si surtió cambios, la causa y la fecha desde la cual operó, dado que la Administración no hace distinciones en los diferentes documentos relacionados.

Pero, sin perjuicio de esta ambigüedad, facilitada innegablemente por la exigua actividad probatoria del accionante, aunque pudiera inferirse que un cambio en la nomenclatura podría obedecer a las disposiciones del Decreto 785 de 2005, ello de igual forma no facilitaría la prosperidad del cargo, pues indica el parágrafo 2 del artículo 21 de dicha norma que la sola equivalencia de empleos bajo la nueva nomenclatura *"en ningún caso podrá conllevar incrementos salariales"* y en tal contexto menos habría explicación de la suerte de los 4 cargos anteriores 401-05 y la forma como quedaron bajo la nueva normativa, dado que eran los empleos superiores.

En suma, la prosperidad de un reclamo como el analizado es asunto que merecía una seria y nutrida actividad tanto argumental como probatoria, que no es visible en la demanda ni en el proceso y que naturalmente impedirán el triunfo de la pretensión en atención a la necesidad de certeza jurídica que debe derivarse de un examen de legalidad que aborde tales temáticas.

4.2.2. Nivelación salarial por incremento de la planta

Ahora bien, en cuanto atañe al reclamo central de la demanda, se dirá que el empleado actor se basa esencialmente en inconformidad con las escalas salariales incorporadas en el Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2012, proferido por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá, frente al cual señala que se presenta:

Violación al principio de igualdad porque la administración introdujo una discriminación injustificada en la determinación de los salarios de los empleados del Municipio.

Afectación de los principios de progresividad y proporcionalidad que imponían un mayor incremento a los empleados con los salarios más bajos respecto de los servidores con mayores ingresos, inobservando lo indicado por la Corte Constitucional entre otras en las sentencia C-1064 de 2001; violando los artículos 10 y 12 de la Ley 4 de 1992 y afectando la capacidad adquisitiva del personal con menor salario.

Por lo anterior, solicitó la nulidad del acto particular y concreto identificado como Oficio SGM-135 de 26 de enero de 2015 que negó al demandante la solicitud de nivelación salarial y el efecto prestacional correspondiente.

Caso concreto.

El Juzgado anuncia desde ahora que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar por las siguientes razones.

El principio de igualdad

La Corte Constitucional en la sentencia **C-022 de 1996**, con ponencia del DR. CARLOS GAVIRIA DIAZ, determinó el alcance del principio; sus componentes y la manera de evaluar en los casos concretos a través del test de razonabilidad cuándo se presenta o no un injustificado trato desigual, amén de la relatividad de la figura. En lo relevante el aporte de la sentencia es el siguiente:

“El punto de partida del análisis del derecho a la igualdad es la fórmula clásica, de inspiración aristotélica, según la cual **“hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual”**¹. Aunque en este mandato se pueden distinguir con claridad dos partes, diferenciadas por los conceptos de igualdad y desigualdad, su sola enunciación carece de utilidad para discusiones o decisiones acerca de los tratos desiguales tolerables o intolerables. En efecto, la fórmula requiere un desarrollo posterior que permita aclarar sus términos. Esto se debe a que, como lo ha afirmado Bobbio², el concepto de igualdad es relativo, por lo menos en tres aspectos:

- a. Los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes;
- b. Los bienes o gravámenes a repartir;
- c. El criterio para repartirlos.

En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: **¿igualdad entre quiénes?**, **¿igualdad en qué?**, **¿igualdad con base en qué criterio?**. Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc.; los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc.-

(...)

Por otra parte, el principio de igualdad puede ser descompuesto en dos principios parciales, que no son más que la clarificación analítica de la fórmula clásica enunciada y facilitan su aplicación:

- a. “Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual.”
- b. “Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.”

(...)

En la evaluación de la justificación de un trato desigual, la lógica predominante es la de la razonabilidad, “fundada en la ponderación y sopesación de los valores y no simplemente en la confrontación lógica de los mismos.” (...) El **“test de razonabilidad”** es una guía metodológica para dar respuesta a la tercera pregunta que debe hacerse en todo problema relacionado con el principio de igualdad (cf. infra, 6.3.1.): ¿cuál es el criterio relevante para establecer un trato desigual? o, en otras palabras, ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato desigual?. (...)

Una vez se ha determinado la existencia fáctica de un tratamiento desigual y la materia sobre la que él recae (cf. 6.3.1.), el análisis del criterio de diferenciación se desarrolla en tres etapas, que componen el test de razonabilidad y que intentan determinar:

- a. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.
- b. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución.
- c. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido. (...) - se destaca-

Sin duda entonces, la igualdad no es un concepto matemático en virtud del cual deba darse exactamente el mismo trato a todos los sujetos. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia **C-536 de 1999** indicó:

“...Lo anterior lleva a esta Corporación a reiterar, una vez más, sus diversos pronunciamientos en materia del derecho a la igualdad y sus concretas implicaciones, en los que ha señalado que este **no se traduce en una igualdad mecánica y matemática sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto**; y que la aplicación efectiva de la igualdad en una determinada circunstancia no puede ignorar o desconocer las exigencias propias de la diversidad de condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los sujetos. Sin que ello sea en manera alguna óbice para hacerlo objeto de tratamiento igualitario.

¹Aristóteles, *Política* III 9 (1280a): “Por ejemplo, parece que la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales.”

²Norberto Bobbio. *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Editorial Taurus. Madrid. 1995. p. 136 y ss.

198

Ha señalado esta Corporación:

*"La igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad. Es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. Es siempre resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos, los "términos de comparación". Cuáles sean éstos o las características que los distinguen, no es cosa dada por la realidad empírica sino determinada por el sujeto, según el punto de vista desde el cual lleva a cabo el juicio de igualdad. La determinación del punto de referencia, comúnmente llamado **tertium comparationis**, para establecer cuando una diferencia es relevante, es una determinación libre más no arbitraria, y sólo a partir de ella tiene sentido cualquier juicio de igualdad".*

*"...
Sin embargo, el artículo 13 de la Constitución no prescribe siempre un trato igual para todos los sujetos del derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas - entre ellas rasgos o circunstancias personales - diferentes consecuencias jurídicas. El derecho es, al mismo tiempo, un factor de diferenciación y de igualación. Opera mediante la definición de supuestos de hecho a los que se atribuyen consecuencias jurídicas (derechos, obligaciones, competencias, sanciones, etc.). Pero, los criterios relevantes para establecer distinciones, no son indiferentes para el derecho. Algunos están expresamente proscritos por la Constitución y otros son especialmente invocados para promover la igualdad sustancial y con ello el ideal de justicia contenido en el Preámbulo*

Criterio que desde luego es aplicable a la materia salarial, pues justamente frente a ese principio en la sentencia **C-1064 de 2001** - invocada - se indica:

"(...) Partir de una concepción matemática de la igualdad no se compadece con una jurisprudencia consistente en la cual ésta ha sido desestimada.

Por esta razón, en la presente sentencia la Corte no reitera esta concepción de la igualdad plasmada en la C-1433 de 2000 sino que acoge la línea jurisprudencial de la cual se desprende que la igualdad debe ser entendida en sentido material o sustancial, apreciando la situación semejante o diferente entre grupos de personas, de tal manera que los desiguales sean tratados de manera desigual y los iguales de manera igual.

(...)

*Sin embargo, dicho aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos. La igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual y los diferentes deben ser tratados diferente. Este principio ha sido continuamente reiterado por la Corte pues ocupa una posición medular en un Estado Social de Derecho, en el que la igualdad no es formal, sino sustantiva o real. Siguiendo este orden de ideas, la Corte constata que entre los servidores públicos hay diferencias salariales de gran magnitud. Es decir, la brecha entre los servidores de bajos salarios y los de salarios altos es extensa y además ha aumentado en la década de los años noventa. **Por lo anterior, la Corte concluye que debe hacerse un aumento para todos estos servidores públicos, aunque éste no tiene que hacerse en el mismo porcentaje para todos.** - se destaca-*

Viene al caso entonces señalar que es perfectamente razonable que entre los servidores del Estado existan diferencias salariales motivadas en la nomenclatura y clasificación de los empleos y que en tal virtud no es contrario al derecho a la igualdad que las disposiciones salariales sean diversas para los diferentes grupos. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia **T-545A de 2007**, indicó:

"(...) el empleador debe otorgar y garantizar la igualdad de trato en la relación laboral. No obstante, tal y como lo ha reconocido también esta Corporación en múltiples oportunidades, no se trata de establecer una equiparación matemática del trabajador, puesto que "ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos".

Por lo tanto **no toda desigualdad o diferencia de trato en materia salarial constituye una vulneración de la Constitución, pues se sigue aquí la regla general la cual señala que un trato diferente sólo se convierte en discriminatorio** (y en esa medida en constitucionalmente prohibido) cuando no obedece a causas objetivas y razonables, mientras que el trato desigual es conforme a la Carta cuando la razón de la diferencia se fundamenta en criterios válidos constitucionalmente. En consecuencia no toda diferencia salarial entre trabajadores que desempeñan el mismo cargo vulnera el principio *"a trabajo igual salario igual"*, como quiera que es posible encontrar razones objetivas que autorizan el trato diferente.

Ahora bien, entre las razones que a juicio de la jurisprudencia constitucional justifican las diferencias salariales la primera es el ejercicio de funciones o labores diferentes entre quienes alegan la discriminación salarial y el tercero que supuestamente recibe un trato favorable. En otras palabras el requisito indispensable para que exista una vulneración del principio en comento es precisamente la identidad de

funciones entre quien alega la discriminación y quien supuestamente resulta beneficiado de la misma, además por supuesto de la existencia de una diferencia en la remuneración.

(...)

...se han considerado que una razón objetiva que justifica el trato salarial diferente es **la distinta clasificación de los empleos públicos**, los cuales implican **diferencias en cuanto a los requisitos para acceder al cargo y en esa medida establecen distintas escalas salariales**. Al respecto se sostuvo en la sentencia T-105 de 2002

“De todo lo anteriormente expuesto la Sala observa que la escala salarial se encuentra previamente establecida para cada empleo, de conformidad con lo ordenado por la Constitución y la ley; que de ninguna manera se puede pretender como lo solicitan los actores, que la asignación salarial se establezca respecto de ellos, teniendo en cuenta criterios subjetivos relacionados con sus méritos, su carga laboral, su antigüedad, sus responsabilidades, su preparación académica, etc., que en su decir serían los criterios objetivos que debería tener en cuenta la administración municipal para asignar la escala salarial; puesto que como se señaló la fijación de la escala salarial obedece a la aplicación de una serie de criterios técnicos establecidos previamente en las normas legales, de tal manera que al momento de crear o fusionar los cargos, debe la administración municipal proceder técnica y objetivamente a establecer la nomenclatura, clasificación y remuneración de cada empleo o cargo, que comprende como se explicó ampliamente: el nivel del cargo, su denominación, clase, código, grado y remuneración.

Encontrándose previamente establecida la nomenclatura, clasificación y remuneración de cada empleo para cuya elaboración se deben tener en cuenta factores y criterios objetivos, que en ningún momento pueden referirse a situaciones concretas, subjetivas o personales de quienes a futuro podrían ocupar dichos cargos, dado que el diseño del sistema de estructura salarial por la administración pública es previo a la provisión de cada empleo o cargo; mal podrían las demandadas expedir actos administrativos modificatorios para acomodarlos a las situaciones particulares y concretas del funcionario, sin que se incurriera en responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales.

Resulta claro para esta Sala que, la asignación salarial corresponde a cada grado asignado al respectivo cargo dentro de cada nivel, de tal manera que dentro de un mismo nivel existen varios grados de cargos correspondiendo a cada grado una remuneración, que igualmente tiene que ver con las responsabilidades, funciones, requisitos del cargo, etc. (...)

En esa medida debido a que la nomenclatura, clasificación y remuneración de los cargos públicos obedece a factores y criterios objetivos, independientes de las circunstancias concretas, subjetivas o personales de quienes en el futuro puedan ocuparlos, no puede exigirse una asignación igual pues el diseño del sistema de estructura salarial de la administración pública es previo a la provisión de cada empleo o cargo y está plasmado en normas de alcance general y abstracto.

En conclusión esta Corporación ha sostenido que la aplicación del principio “a trabajo igual salario igual” tiene como punto de partida la necesaria igualdad de las funciones desempeñadas por quien alega la discriminación y por los sujetos supuestamente beneficiados por el trato favorable en el caso concreto. Además ha admitido que incluso en el caso de igualdad de funciones pueden haber razones que justifican el trato diferente como por ejemplo criterios objetivos de eficiencia y desempeño. Tratándose de diferencias salariales de servidores públicos ha admitido como razones justificativas del trato diferenciado la diferente estructura de las dependencias en las cuales laboran los sujetos o la nomenclatura de los empleos públicos...”- se destaca-

Pues bien, para el caso que se revisa es importante comentar que el régimen Constitucional determina en el artículo 150, numeral 19, literal e) una competencia compartida entre el legislativo y el ejecutivo nacional en materia de régimen salarial y prestacional, en virtud del cual corresponde al primero emitir la ley de objetivos y criterios a la cual debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluidos los territoriales.

En cumplimiento de lo anterior fue proferida la Ley marco 4ª de 1992, disponiendo esta preceptiva en su artículo 12 que:

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

Parágrafo.- El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.- se destaca-

En lo que concierne a la competencia del Concejo Municipal y el Alcalde, la Constitución Política respecto a la Corporación, en el artículo 313 numeral 6, indica que le compete además de establecer la estructura de la Administración Municipal, determinar las **escalas** de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo, en tanto que al Alcalde reserva en el numeral 7 del artículo 315 la función de **fijar sus emolumentos** con sujeción a la ley y a los acuerdos respectivos.

Innegablemente entonces, la competencia compartida y concurrente sobre el punto, informa que al Congreso le corresponde dictar la ley de criterios y objetivos; al Gobierno Nacional fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluidos los territoriales, en tanto que al Concejo le incumbe fijar las escalas de remuneración con base en ello y a su turno la función del Alcalde se limita a señalar el valor del emolumento de acuerdo con todo lo anterior. En ese sentido puede consultarse entre otras providencias lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-510 de 1999 y lo señalado por el Consejo de Estado en Sala de Consulta con ponencia de la DRA. SUSANA MONTES DE ECHEVERRI, expediente 1518 de 11 de septiembre de 2003, así como la sentencia de 27 de julio de 2017, expediente 1130-09, CP. DR. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

Lo anterior es relevante porque mediante Decreto 840 de 2012, el Gobierno Nacional fijó los *“límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional”*. En este acto administrativo se estableció en los artículos 3, 7 y 8 lo siguiente:

“Artículo 3º. A partir del 1º de enero del año 2012 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, 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	\$11.513.616
PRIMERA	\$9.755.626
SEGUNDA	\$7.051.581
TERCERA	\$5.656.490
CUARTA	\$4.731.890
QUINTA	\$3.810.994
SEXTA	\$2.879.348

(...)

Artículo 7º. El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2012 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LÍMITE ASIGNACIÓN MENSUAL	MÁXIMO BÁSICA
DIRECTIVO	\$9.761.707	

ASESOR	\$7.802.839
PROFESIONAL	\$5.450.909
TÉCNICO	\$2.020.686
ASISTENCIAL	\$2.000.635

Artículo 8°. Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7° del presente decreto. (...)”-destacados fuera de texto-

De esta manera entonces, al Concejo Municipal en el marco de su autonomía y competencias le correspondía establecer las escalas salariales de los empleados municipales siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional, sin que desde luego pudiera desbordar estos límites.

Al examinar el Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2002, proferido por el Concejo del Municipio de Puerto Boyacá, se estableció lo siguiente en el artículo primero respecto a las escalas de los empleados:

Nivel	Código	Grado	Asignación
Asistencial	482	03	1.244.945
Asistencial	407	04	1.555.451
Asistencial	485	03	1.244.945
Asistencial	487	03	1.244.945
Asistencial	403	02	1.176.928
Asistencial	407	02	1.176.928
Asistencial	470	01	1.049.629
Asistencial	425	02	1.176.928
Asistencial	413	02	1.176.928
Asistencial	475	01	1.049.629
Técnico	314	05	2.020.686
Técnico	336	03	1.767.560
Técnico	314	04	1.767.560
Técnico	314	03	1.555.451
Técnico	314	02	1.244.945
Técnico	314	01	1.176.928
Técnico	306	02	1.244.945
Profesional	219	02	2.901.257
Profesional	201	02	2.901.257
Profesional	202	02	2.901.257
Profesional	227	02	1.569.721
Asesor	105	01	2.901.257
Directivo	020	02	3.493.799
Directivo	009	02	3.493.799
Directivo	009	01	3.493.799

El análisis del acto administrativo general sustrato de la repuesta que se juzga en esta causa, permite al Juzgado concluir que las escalas establecidas por el Concejo Municipal para los diferentes niveles de la administración se avienen el ordenamiento jurídico, porque no rebasan los límites determinados por el Gobierno Nacional, en particular para el cargo en la cual se encuentra ubicado el demandante.

Es la ocasión entonces para señalar que la parte promotora no puede edificar un reparo por violación al principio de igualdad salarial cuando la razón jurídica que motiva la diversa asignación de los montos salariales, se encuentra en la distinta pertenencia de los empleados a los niveles jerárquicos de la administración los cuales obedecen además a unas particulares

exigencias respecto a los requisitos (perfil, formación y experiencia) las responsabilidades y las funciones; aspecto que como bien lo ha indicado la Corte es una razón válida y justificada para la diferenciación salarial, pues atiende criterios objetivos atinentes a la organización de la función pública.

Si ello es así entonces, el margen de autonomía reconocido a las entidades territoriales, les permite establecer la escala salarial correspondiente a los diferentes grados de cargos, observando los consabidos límites. Por tanto, la legítima y reconocida diferencia a percibir salarios acordes con la posición jerárquica, las responsabilidades, la formación y las funciones no se desconoce por el simple hecho de que la administración municipal dentro del marco jurídico pertinente ubique la asignación máxima salarial para cada uno de sus empleos dentro de los parámetros preestablecidos por el Ejecutivo Nacional

Pretender entonces que deba fijarse la escala en una proporción mayor a la autorizada o por fuera de los parámetros determinados por el Gobierno, comportaría al contrario de lo planteado, un desconocimiento no solo de la ley sino del enarbolado principio de igualdad, tras una igualación matemática, que justamente podría romper la necesidad de diferenciación en la remuneración que descansa sobre estos razonables parámetros objetivos.

En suma, si el ordenamiento no propende por la igualación mecánica, sino por el reconocimiento de diferencias que requieren tratamiento diverso, como es el caso de la asignación salarial de cara a las distintas categorías de cargos, es contrario a dicho principio que se pretenda inobservar el límite salarial fijado por el órgano competente para cada uno de los niveles, siendo también contrario a la autonomía territorial impedir que el Concejo dentro del margen de maniobra que le es propio, establezca la escala salarial correspondiente en armonía con dichos topes³. En este aspecto los salarios establecidos para el nivel directivo se encuentran dentro del parámetro correspondiente, como también lo está el determinado para el nivel técnico al cual corresponde el actor.

El principio de proporcionalidad

Muy cercano al principio de igualdad se ubica el de proporcionalidad y en punto de éste, la Corte Constitucional en materia de diferenciaciones salariales señaló en la sentencia **C-681-2003**:

“En relación con el tema que nos ocupa, el principio de igualdad en los servidores públicos se expresa en el tratamiento equitativo y proporcional de todos los servidores públicos de acuerdo con la escala de clasificación de las diferentes funciones del Estado y de los servidores que las ejercen. En este orden de ideas, los funcionarios se ubican en las diferentes entidades del orden ejecutivo, legislativo y judicial y todos ellos tienen igual tratamiento en cuanto al régimen salarial y prestacional, al régimen disciplinario y al sistema de control que los cobija. **La existencia de la escala diferencial de las funciones no altera el principio de la igualdad.** Tampoco puede afirmarse que la diferencia de salarios altere el principio de la igualdad en el régimen de los servidores del Estado. **Lo importante es que exista la proporcionalidad entre las funciones desempeñadas y la remuneración.** Los convenios de la OIT y las normas nacionales que rigen las relaciones laborales así lo establecen. **Se rompe el principio de igualdad cuando se pierde la relación de proporcionalidad que la garantiza sea porque servidores ubicados en un eslabón antecedente de**

³C-315 de 1995: “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...”

la escala ganen más que los ubicados en eslabones subsiguientes, o porque se establezcan regímenes especiales para algunos sin justificación adecuada.

(..)

Así mismo, es también condición esencial para entender el principio de igualdad en las relaciones laborales, la proporcionalidad entre los niveles, las categorías y las jerarquías que se establezcan en la estructura de la prestación del servicio. **Es contrario al principio de la igualdad el que funcionarios de menor jerarquía en la escala de los funcionarios tengan salarios o prestaciones sociales más elevados porque no hay proporcionalidad en la valoración objetiva del trabajo que prestan unos y otros funcionarios.** Este principio pretende que la remuneración corresponda a la evaluación objetiva realizada previamente para determinar los grados, las funciones y la escala salarial presente en la estructura de la administración pública. La proporcionalidad garantiza la equidad en las responsabilidades propias de cada uno de los eslabones de la estructura y así mismo, la equidad en la retribución que se asigna a sus diferentes niveles.- se destaca-

Como se advierte, en virtud de la proporcionalidad se justifica igualmente la existencia de un tratamiento diverso en materia salarial a los empleados ubicados en diferentes categorías de cargos al interior de la administración, no obstante, es razonable que estas distinciones no sean injustificadas, arbitrarias o caprichosas.

En el caso que se revisa el Juzgado en principio no advierte que el Concejo Municipal de Puerto Boyacá, haya procedido en la determinación de la escala salarial de sus empleados para el año 2012 en una determinación ilegal o arbitraria, por el contrario y como viene de verse las asignaciones obedecen los topes establecidos por el Gobierno.

No desconoce el Juzgado que la réplica de la parte actora avanza sobre la diferencia en el incremento suscitado para el año en cuestión, a partir de lo devengado en el año 2011, a la sazón de sostenerse que se introdujo un trato diverso para el nivel directivo y profesional a quienes se incrementó el salario en un 15 y 10%, mientras que al personal de los demás niveles, recibió uno de 9%, situación que fue probada con el documento visible a folio 177.

En función de lo anterior, el Juzgado encuentra que el principio de proporcionalidad de cara a la razonabilidad de la diferencia en el incremento salarial, en realidad no se ve afectado, muy a pesar de que en efecto se hubiese dispuesto un incremento distinto para una y otra categoría, pues ello se explica porque acudiendo nuevamente a los límites fijados por el Gobierno, los empleados que ocupan cargos jerárquicamente inferiores y por ende con ingresos más bajos, están mucho más cerca de los topes límites establecidos por el Gobierno que los empleados con los cargos de jerarquía más alta. Veamos:

El señor LEONARDO MORALES VERA de acuerdo con las certificaciones salariales obrantes en el expediente a folio 92, percibió para el año 2012, una asignación mensual equivalente a \$1.767.570 y conforme con el Decreto 840 de 2012, el límite máximo para el nivel técnico era de \$2.020.686; lo que quiere decir que su salario en función del límite imponible era del **87.47%**. En el nivel directivo la asignación fijada en el Municipio demandado para 2012 es de \$3.493.799, mientras que el tope fijado en el Decreto 840 de 2012 para ese nivel de cargos era de \$9'761.707, lo que quiere decir que la asignación fijada equivale al **35.79%** del límite.

Como se aprecia, innegablemente dentro de la categoría correspondiente, **el demandante se encuentra en mejores condiciones salariales que las que pueden corresponder al nivel directivo con quien se hace la comparación más amplia.** En todo caso, debe rescatar el

108

Juzgado que a diferencia del demandante, los empleados municipales de niveles más altos, encuentran una doble limitación pues no solo no pueden superar el umbral que fija el Gobierno por la jerarquía dentro de la administración, sino que además, no pueden percibir más de lo que la máxima autoridad municipal percibe en el respectivo municipio, viéndose afectados por la restricción vinculada a la categoría del respectivo municipio.

En este punto percibe el Juzgado, que la manifestación del ente territorial demandado referente al impacto de la recategorización del Municipio en virtud del Decreto 0100-030-77 de 1 de septiembre de 2011 (fs. 98 y 99), adquiere relevancia, porque, efectuadas las comparaciones correspondientes a las asignaciones estudiadas, el Despacho encuentra que la distancia existente en la remuneración del personal directivo respecto al límite del correspondiente nivel administrativo antes de la emisión del Acuerdo 100-02-008 de 25 de junio de 2012 era mayor, dado que El MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA, se ubicaba en cuarta categoría. En concreto la asignación del directivo oscilaba en \$2.969.729.15, que en función del límite establecido por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1048 de 2011 (\$9.296.863) para ese nivel, generaba una proporción del **31.94%**, mientras que para el caso de la actora, su asignación para 2011 (\$1.621.624), frente a su límite propio (\$1.924.462) la ubicaba en el **84.26%**

El anterior ejercicio demuestra que la recategorización del Municipio de Puerto Boyacá, de municipio de cuarta a tercera categoría, permitió no solo conservar el porcentaje existente en el monto máximo del correspondiente nivel para ambas categorías de cargos (técnico y directivo), sino reducir la brecha, punto en el cual se vieron favorecidos los cargos en comparación. Pero además de lo anterior, es claro que la intención de la Corporación Municipal fue también la de reducir la gran distancia existente en la proporción de la remuneración dentro del nivel directivo, que como se vio es mucho más distante al tope que en los niveles bajos, incluso para el año en disputa.

En ese contexto, tímidamente se aprecia en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo presentado al Concejo por el Alcalde Municipal de Puerto Boyacá obrante a folios 108 a 109, luego de aludir a la categorización del Municipio en la tercera categoría que *“...el municipio de Puerto Boyacá requiere para el 1 de enero de 2012 contar con la nueva escala salarial de los empleados, los cuales cumplen diferentes funciones que desarrolla la administración municipal, además cuenta con personal capacitado que requiere ser remunerado de acuerdo con los incrementos nacionales de acuerdo a las respectivas escalas salariales y categorías de los empleos que conforman la entidad municipal”* – se destaca-

No hay entonces un defecto de proporcionalidad como se argumentó en la demanda.

Ahora bien, en el libelo y luego de efectuarse una transcripción parcial de la sentencia C-1064 de 2001 en la que se indica que: *“...los porcentajes de aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no puede ser igual o mayor a los de los incrementos para los de las escalas inmediatamente inferiores. De lo contrario se desconocerían los principios de equidad y progresividad. Además, entre una y otra escala o grado salarial, las distancias entre los porcentajes de aumento no pueden ser grandes con el fin de evitar diferencias desproporcionadas...”*

Al respecto, el Juzgado no encuentra que dicho pronunciamiento de la Corte contenga un mandato imperativo dirigido a toda autoridad pública que tenga en su ámbito de competencia el deber de ajustar salarios y tampoco que así deba procederse frente a toda situación.

La aludida expresión no puede tomarse sin contexto, pues zanjaba la Corte en esa ocasión una demanda de inconstitucionalidad contra la ley 628 de 2000 relativa al presupuesto nacional de 2001, en la cual surgió un cuestionamiento referente a la obligatoriedad de incrementar anualmente los salarios para todos los servidores públicos teniendo para ello presente la Corporación el efecto inflacionario. En ese debate se estableció que los salarios de los empleados que perciben ingresos por debajo del promedio ponderado es un derecho intangible, mientras que para los empleados de salarios altos tal derecho podría ser limitado temporalmente pero no eliminado, atendiendo la situación financiera del Estado, para lo cual debían observarse principios de proporcionalidad.

No debe perderse de vista entonces que en la misma sentencia la Corte señaló:

Lo anterior significa entonces que **el artículo 53 protege la movilidad salarial tanto de los servidores públicos que ganan uno o dos salarios mínimos, como de los que están ubicados en escalas salariales superiores**. Ello ha de ser así, por respeto a una línea jurisprudencial de precedentes, entre los cuales se destaca la sentencia C-1433 de 2000 relativa al aumento salarial de los servidores públicos en el año pasado. Estima entonces la Corte que el reajuste salarial debe cobijar a todos los empleados y trabajadores al servicio de las ramas y entidades comprendidas por la ley anual de presupuesto parcialmente demandada. En términos prácticos, esto significa que todos ellos deben recibir un aumento salarial en el período regulado por dicha ley, es decir, la vigencia fiscal que se inició el 1 de enero de 2001 y que terminará el 31 de diciembre de 2001.

Sin embargo, dicho aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos. La igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual y los diferentes deben ser tratados diferente. Este principio ha sido continuamente reiterado por la Corte pues ocupa una posición medular en un Estado Social de Derecho, en el que la igualdad no es formal, sino sustantiva o real. Siguiendo este orden de ideas, la Corte constata que entre los servidores públicos hay diferencias salariales de gran magnitud. Es decir, la brecha entre los servidores de bajos salarios y los de salarios altos es extensa y además ha aumentado en la década de los años noventa. Por lo anterior, la Corte concluye que debe hacerse un aumento para todos estos servidores públicos, aunque éste no tiene que hacerse en el mismo porcentaje para todos.

(...)

Finalmente, ha de tenerse presente que los criterios anteriormente resumidos comportan una limitación, del derecho de los servidores públicos ubicados en las escalas salariales superiores, que es de **carácter temporal mientras subsista la actual coyuntura económica y social.**"

(...)

6.2. Del análisis anterior se deduce que **la movilidad salarial no se predica exclusivamente del salario mínimo legal y que la Constitución protege un derecho al mínimo vital que no es equiparable al salario mínimo legal** (art. 53, en concordancia con los arts. 1, 2, 13, etc. y el Preámbulo). También se concluye que la política pública salarial está llamada a propender el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores y empleados del sector público central (artículos 187 y 53). Si bien no le corresponde a la Corte señalar un medio único o una fórmula específica para que efectivamente se logre conservar el poder adquisitivo de dichos salarios dentro de la política macroeconómica, sí le compete defender la supremacía e integridad de la Constitución como juez constitucional en un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general. En consecuencia, se pasa a precisar los criterios constitucionales a los cuales debe sujetarse la política salarial de los trabajadores y empleados del sector público central, que son los cobijados por *la ley anual de presupuesto correspondiente al año 2001 demandada en el presente proceso y cuya naturaleza especial ya ha sido analizada.*

6.2.1. Todos los servidores públicos tienen derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario.

6.2.2. Los salarios de dichos servidores públicos deberán ser aumentados cada año en términos nominales.

6.2.3. Los salarios de dichos servidores públicos que sean inferiores al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central, deberán ser aumentados cada año en un porcentaje que, por lo menos, mantenga anualmente su poder adquisitivo real.

202

6.2.4. Los salarios de los trabajadores no cobijados por el criterio anterior, serán aumentados de tal forma que los reajustes anuales de éstos servidores consulte el principio de progresividad por escalas salariales con el fin de que el incremento de quienes ganen menos sea porcentualmente mayor. **Para que dicha progresividad sea estricta no deberá existir entre uno y otro grado o escala una diferencia desproporcionada.** Las limitaciones al derecho a mantener anualmente el poder adquisitivo del salario de estos servidores sólo son admisibles constitucionalmente si ellas están dirigidas a alcanzar un objetivo de gasto público social prioritario y son estrictamente necesarias y proporcionales para lograr la realización efectiva de este objetivo...- se destaca-

Se aprecia sin dificultad que la Corte ha pretendido proteger a la población que ocupa los cargos de menores ingresos en un contexto de dificultad económica, ordenando su ajuste cuando menos en el incremento inflacionario, mientras que habilitó la posibilidad de limitar, que no eliminar, dicho ajuste para el personal con mayor ingreso, observando criterios de equidad hasta lograr la proporcionalidad estricta; es decir, aquella legítima diferencia en la asignación fundada en la responsabilidad, funciones y requisitos del cargo, de la cual ciertamente no se han escuchado réplicas de la promotora en función del rango o diferencia establecida entre niveles por el Gobierno Nacional, pues ello desde luego comporta un examen de constitucionalidad al Decreto salarial del año 2012, nutrido por un elaborado análisis socioeconómico que demuestre el punto, lo cual ni por asomo ha sido propuesto.

En todo caso, el Juzgado no encuentra cómo puede aplicarse sentencia al caso sublite, cuando el Gobierno Nacional no limitó el derecho al incremento salarial de ningún empleado de la administración generando incrementos iguales para los cargos en comparación, según la revisión de los Decretos 1048 de 2011 y 840 de 2012, el cual correspondió aproximadamente al 4.77%, por consecuencia no se afectó el principio de proporcionalidad, pues no advierte el Despacho que de bulto exista una diferencia salarial inconstitucional, máxime cuando se memora que es la misma Corte la que propugna por la legitimidad de la diferencia en las escalas salariales.

No puede entenderse como parece comprenderlo la promotora, que la Corte Constitucional haya dado una orden de incrementar en mayor proporción, de forma perpetua y en todo escenario, el salario de los servidores ubicados en las escalas jerárquicas bajas respecto a los empleados que ocupan los mayores cargos de la administración, ya que aceptar este entendimiento contraría justamente los principios de igualdad y de proporcionalidad que prohíjan la existencia de razonables diferencias salariales entre las distintas categorías de cargos, por modo que, extender la interpretación de la Corporación para establecer un mandato imperativo sin contexto, conllevaría a la larga a la igualación matemática que repudia su jurisprudencia.

Garantía del poder adquisitivo y principio de progresividad

Es oportuno señalar que aun cuando la parte demandante se quejó de la afectación del poder adquisitivo de su salario ello en manera alguna aparece probado, pues basta con indicar que la inflación de 2011, correspondió al 3.73%⁴ mientras que su salario fue incrementado en un 9%, como fue informado en la demanda y comprobado con el documento visible a folio 177.

⁴ http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/cp_ipc_dic11.pdf

Lo anterior demuestra junto con los razonamientos relativos a la reducción de la distancia en la proporción de la asignación percibida dentro del tope del respectivo nivel jerárquico, que el Municipio de Puerto Boyacá, ha garantizado no solo la movilidad en el salario sino el principio de progresividad, conforme al cual se dispensa una mayor protección a un derecho o un beneficio⁵

Corolario y precedente jurisprudencial aplicable.

Conforme al análisis realizado, es evidente que las pretensiones de la demanda dirigidas a obtener la anulación del acto particular y concreto que negó a la promotora la solicitud de incremento o nivelación salarial, con el consecuente impacto prestacional deben ser negadas, al no haberse acreditado un vicio de validez vinculado a la afectación del principio relacional a la igualdad, ni los postulados de proporcionalidad y progresividad laboral.

Los argumentos aquí expuestos deben ser reforzados por el Despacho en este apartado, con la mención de decisiones proferidas por el H Tribunal Administrativo de Boyacá sobre controversias similares, en las cuales la Corporación ha destinado la aspiración de igualación salarial sobre la base de la existencia de diferencias amparables y la aplicación de un incremento mayor que el registrado como costo de inflación; criterios que constituyen no solo orientación para la resolución del caso análogo sino precedente vinculante, respecto al cual no tiene este Juzgado razones para apartarse y que por ende deben concluir en una sentencia similar. Por su importancia se transcriben los apartados más relevantes de las providencias conocidas:

En reiteración de sentencias previas, la Sala No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá con ponencia del DR. OSCAR ALFONSO GRANADOS MORA, señaló⁶:

“Esta Sala confirmara la sentencia de primera instancia por considerar que a pesar de que el aumento salarial que la actora obtuvo para la vigencia 2012, fue inferior al porcentaje en el cual se efectuó el incremento de los niveles directivo, profesional y asesor, ello no significa una vulneración a la Constitución, la ley y a jurisprudencia como lo entiende la demandante.

Lo anterior por cuanto no cabe duda que el aumento del 9% efectuado sobre la base salarial de la señora Libia de Jesús Gómez Padierna se ajusta no solo a los mínimos, sino también a los máximos fijados por el Gobierno Nacional y sobre los cuales le estaba dado a la administración municipal de Puerto Boyacá proceder a fijar las escalas salariales de sus empleados.

Adicionalmente, debe advertirse que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, lo que le esta impuesto a los entes territoriales es efectuar el aumento salarial de sus empleados partiendo del Índice de precios al consumidor y sin exceder los límites impuestos por el Congreso y/o el Ejecutivo Nacional, sin que ello signifique que el aumento salarial de todos los empleados de una administración municipal deba ser el mismo por cuanto en ello debe atenderse a las funciones y rangos de cada uno de los cargos

⁵ C-035 de 2005: “La validez y eficacia del poder autónomo de configuración política reconocido al legislador por la Constitución Política, no puede entenderse como una atribución absoluta carente de límites o restricciones. El ejercicio de dicha potestad, en los términos expuestos varias veces por esta Corporación, se subordina, por una parte, a los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad que se derivan del Texto Superior, y por otra, al objeto o propósito que delimita su alcance, esto es, a la obligación de promover por la prevalencia de la dignidad de la persona humana y el derecho a ejercer el trabajo en condiciones dignas y justas (Preámbulo, artículos 1º, 25 y 53 de la Constitución Política). Un ejemplo claramente ilustrativo de los anteriores límites, se encuentra en la obligación constitucional de propender por la imposición de medidas laborales que se sujeten al principio de progresividad, conforme al cual una vez alcanzado un determinado nivel mínimo de protección al trabajador en el perfeccionamiento de sus derechos, la amplia libertad de configuración del legislador en la definición de las garantías sociales se ve restringida, prima facie, ante la imposibilidad de establecer medidas que impliquen un retroceso en dicho nivel jurídico de protección. Con todo, el establecimiento de medidas regresivas puede llegar a ser considerado constitucionalmente válido, cuando se demuestra la existencia de razones imperiosas que legitiman la pérdida o reducción de las garantías laborales. Así las cosas, no cabe duda que en atención a la especial protección que la Carta Fundamental le otorga a los trabajadores, debe presumirse la inconstitucionalidad de decisiones legislativas que conduzcan al desconocimiento del principio de progresividad, hasta tanto no se justifique su adopción.

⁶ Expediente: 2015-0132-01, actor: Libia de Jesús Gómez, demandado: Municipio de Puerto Boyacá

203

En tal virtud, se deduce que al Municipio de Puerto Boyacá le estaba dado como lo hizo, establecer diferencias en el aumento de sus empleados sin que ello signifique una vulneración de principios constitucionales o legales, teniendo en cuenta que en razón a la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus intereses, las mismas pueden actuar dentro de un margen de maniobra que les permite fijar el incremento salarial de los empleados públicos de sus dependencias conforme a criterios como el cargo que desempeñe, la estructura de los empleos, las funciones desempeñadas, los requisitos exigidos y el grado de responsabilidad que su ejercicio implica al interior de la entidad (...) En el presente caso, encuentra la Sala que el incremento salarial efectuado a la parte demandante para el año 2012, no desconoce el principio de progresividad, toda vez que dicho incremento, tal como quedo visto en precedencia, se realizó en un porcentaje muy superior al índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior, con lo cual, sin duda alguna se garantiza la capacidad adquisitiva del derecho salarial de la demandante, ampliando de esta manera su grado de protección, cumpliéndose además con lo establecido en el artículo 53 de la Constitución que establece que el trabajador tendrá derecho a una remuneración mínima, vital y móvil”

En otra ocasión, en decisión de 3 de abril de 2017 la Sala No. 3 de la misma Corporación con Ponencia de la Dra. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ, en la cual se indicó⁷:

“...Corolario de lo anterior, y traspolando lo considerado en acápite precedente, resulta indudable para la Sala el carácter técnico de la competencia de los concejos municipales en materia salarial, la cual comprende 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 y una escala de remuneración independiente (...) Entonces, confrontando las sumas reconocidas por el Municipio de Puerto Boyacá, para el nivel técnico Código 314 - Grado 05, y el límite máximo salarial establecido por el Gobierno Nacional, para este empleo, se advierte claramente que el salario fijado al accionante para los años 2012 a 2014, por el ente demandado, se ajustó al tope determinado por el Ejecutivo.

En este sentido, tal como se lee el hecho 7 de la demanda (fl.2) el incremento salarial realizado al señor Rivera Téllez, en el año 2012, fue de un 9% respecto de lo devengado en el periodo inmediatamente anterior, lo que indica a la Sala que el reajuste de la asignación mensual del actor para ese año fue, de una parte, superior al índice de precios al consumidor certificado por el Dane para el año 2011 (3,73%), en consecuencia, **mayor al nivel de inflación**; y de otra, **se aseguró la movilidad del salario percibido por el trabajador**, en tanto que, como aquí se probó, el aumento contempla una variación positiva en el aumento del quantum salarial, permitiendo mejorar notoriamente el poder adquisitivo de la asignación básica del demandante y un mínimo vital móvil acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad (...) Así, porcentualmente expresado resulta ser cierto que el reajuste del cargo de inferior categoría - técnico - fue menor al de los empleos mayor categoría - profesional y directivo lo cual, en principio, podría dar razón a la parte demandante, sin embargo, no puede perderse de vista que expresado el valor numéricamente, el Concejo Municipal y, por ende, el alcalde, **no podían superar el límite salarial señalado en los decretos expedidos por el Gobierno Nacional por estar ello prohibido constitucional y legalmente**, como ya se explicó; sin que pueda pasarse por alto, que en el año 2012, el aumento superando en 5.73% el índice de inflación lo cual bien pudo significar un salto considerable en la asignación del empleo que ocupaba el demandante y que, por el contrario, no se ha probado haya beneficiado a otros niveles de empleo de la administración municipal..(..)

Entonces, no basta la simple presencia de porcentajes diversos en los ajustes salariales, es necesario determinar, sustancialmente, si en efecto, ello genera una diferencia inaceptable sin perder de vista los niveles de empleo.

Obsérvese que para el cargo de técnico el salario se llevó al **tope máximo** previsto por el Gobierno Nacional, lo cual **no sucedió en el caso de los cargos superiores de profesional y directivo** (...) En estas condiciones, la decisión de la entidad territorial, puede admitirse progresiva hasta donde la ley se lo permitía y, por el contrario, lo que se concluye es que los salarios de los cargos superiores se han mantenido por debajo de límite máximo permitido, es decir, se guarda la proporcionalidad **dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional** que, a su vez, resulta acorde con los marcos que imponen las escalas salariales que, como se dijo, atienden a razonables diferencias en atención a los perfiles y responsabilidades de los empleos.
(...)

Sí, además, como se dijo, se tiene en cuenta que la actualización salarial los niveles superiores se realizó muy por debajo del tope establecido por el Gobierno para la respectiva categoría, se concluye, contrario a lo señalado por la apelante, que **el municipio demandado privilegio el máximo aumento para los sueldos de trabajadores con menores ingresos** -caso del demandante- en contraposición con los niveles superiores, los cuales, se insiste, no se ajustaron ni siquiera al máximo permitido; aún más, si se atiende al

⁷ Expediente: 2015-0206-01, actor: Fermín Rivera Téllez, demandado: Municipio de Puerto Boyacá

máximo permitido para los empleos superiores las distancias salariales podrían ser, incluso superiores, sin traspasar los límites legales, y ellas se justifican por el solo hecho de las exigencias académicas que difieren sustancialmente entre uno y otro empleo, además del *eje* funcional que los demarca

En estas condiciones, resulta dable concluir que a pesar que el **aumento** salarial del accionante para las vigencias 2012 a 2014, fue inferior al porcentaje en el cual se efectuó el incremento de los niveles directivo y profesional, ello no significa por si solo una vulneración al precedente constitucional, como lo entiende la alzada..."- destacados originales

4.3. Costas.

Guiado el Juzgado por el Criterio objetivo valorativo para la imposición de costas procesales, esbozado entre otras providencias en la sentencia de 7 de abril de 2016, emitida por el Consejo de Estado, con ponencia del Doctor WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, en el radicado 1291-2014, en el presente asunto, considera el Despacho que hay lugar a su imposición pues al margen de cualquier consideración subjetiva en torno al comportamiento de las partes, es evidente que la parte vencedora, en este caso el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA ha tenido que incurrir en gastos de defensa judicial, expresados tanto en recursos físicos (papelería, cds, etc) como en la contratación de apoderados para la defensa de sus intereses, no obstante, para la fijación de las agencias en derecho tratándose la parte vencida del trabajador, el Juzgado considera razonable imponerlas en proporción del 1% de la cuantía que sirvió para determinar la competencia de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura equivalente a DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$250.000) en favor de la entidad demandada, las cuales se liquidaran de conformidad con lo establecidos en los artículos 365 y 366 del CGP-.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral De Tunja, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

FALLA:

1. **Niéguense** las pretensiones de la demanda instaurada por LEONARDO MORALES VERA contra el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA de acuerdo a las motivaciones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
2. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, y de conformidad con la motivación expuesta se condena en costas a la parte vencida, esto es al señor LEONARDO MORALES VERA y en favor del MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA. Como agencias en derecho se fijan de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 1887 de 2003, en favor de la entidad demandada el 1% de la pretensión que sirvió para determinar la competencia, equivalente a DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$250.000) cuya liquidación se sujetará a lo dispuesto en los artículos 365-366 del C.G.P.
3. **En firme** ésta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema.

Notifíquese y Cúmplase.

FABIÁN ANDRÉS RODRÍGUEZ MURCIA
Juez

JUZGADO DECIMO ORAL ADMINISTRATIVO TUNJA	
NOTIFICACIÓN POR ESTADO AL AUTO ANTERIOR DE NOTIFICACION POR ESTADO	
No. 18	DE HOY 25/05/2018
SECRETARIO(A)	