

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA No. 49

RADICADO: 252693333003-2018-00309-00
DEMANDANTE: GUSTAVO PÁEZ SANGUINO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE SALES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
CONTROVERSIA: NULIDAD ACUERDO MUNICIPAL 009 DE 2018 DE SAN FRANCISCO DE SALES

Procede el Despacho a proferir sentencia en el proceso promovido por **GUSTAVO PÁEZ SANGUINO**, quien solicita la nulidad del Acuerdo 009 de 22 de septiembre de 2018 del Concejo Municipal de San Francisco de Sales, *“Por medio del cual se establece la escala salarial de los empleos públicos del municipio de San Francisco y se dictan otras disposiciones”*.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Que se declare la nulidad del Acuerdo 09 de 2018 “mediante el cual se establece la escala salarial de los empleos públicos del municipio de San Francisco y se dictan otras disposiciones”, emanado del Concejo Municipal de San Francisco – Cundinamarca. (fl. 2)

El texto demandado del Acuerdo municipal 009 del 21 de septiembre de 2018 es el siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Fíjese la siguiente escala salarial para los distintos Niveles de Empleos Públicos que conforman la Planta de Empleos establecida para desarrollar las funciones de las dependencias del sector central de la Administración Municipal de San Francisco Cundinamarca, así:

GRADO	DIRECTIVO	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL
	HASTA	HASTA	HASTA	HASTA
1	\$ 3.012.000	2.460.000	1.750.000	1.173.000
2	3.100.000	2.590.000	1.837.000	1.284.500
3	3.250.000	2.730.000	1.957.000	1.402.500
4	3.350.000	2.860.000	2.100.000	1.535.000
5		2.998.000	2.200.000	
6		3.000.000	2.350.000	
7			2.450.000	

PARÁGRAFO 1. Para las escalas de los niveles de qué trata el presente Artículo, la primera columna fija los grados salariales correspondientes a las diferentes denominaciones de empleos, la segunda y subsiguientes columnas establecen

las asignaciones básicas mensuales expresadas en pesos, para cada grado y nivel.

PARÁGRAFO 2. Las asignaciones básicas mensuales de las escalas señaladas en el presente Artículo corresponden a empleos de carácter permanente y de tiempo completo. Las asignaciones básicas establecidas en este artículo, se incrementarán anualmente con base en los lineamientos, procedimientos y porcentajes que establezca el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3. En todo caso se respetarán los derechos salariales adquiridos por los empleados públicos de la entidad territorial.

ARTÍCULO SEGUNDO. Hágase extensiva la escala salarial aprobada mediante este acuerdo a todos los órganos que conforman la administración municipal, tales como personería, concejo y demás entidades que gozan de autonomía e independencia administrativa y fiscal.

ARTÍCULO TERCERO. Corresponde a cada entidad de la administración pública municipal analizar la viabilidad administrativa y financiera, para ajustar los emolumentos salariales de sus empleados acorde con la escala salarial propuesta y dictar por acto administrativo los nuevos salarios si a ello hubiere lugar.

ARTÍCULO CUARTO: RETROACTIVIDAD. Los valores determinados en los artículos anteriores, cobrarán vigencia o se harán pagaderos con retroactividad al primero de enero de dos mil dieciocho (2018).

ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acuerdo rige a partir de su sanción, publicación y surte efectos fiscales a partir del primero (1) de enero de dos mil dieciocho (2018) y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la nulidad

La parte actora señaló como normas vulneradas, las siguientes:

Constitucionales: artículos 1, 6, 123, 209, 315.

Legales: Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, artículo 73 de la Ley 136 de 1994, artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 26 de la Ley 1551 de 2012, artículos 83, 97, 98, 102 y 111 del Reglamento Interno del Concejo (Decreto Municipal 080 de 2008).

De orden jurisprudencial Corte Constitucional, sentencia C-816 del 30 de agosto de 2004.

Relata el accionante que el Acuerdo 009 de 2018 “*Por medio del cual se establece la escala salarial de los empleos públicos del municipio de San Francisco y se dictan otras disposiciones*” fue objeto de primer debate en la Comisión de Presupuesto, donde fue aprobado con algunas modificaciones, pero no tuvo un debate profundo.

El 24 de septiembre de 2018 se realizó el segundo debate, previa convocatoria a sesión extraordinaria a la Plenaria del Concejo, sin que el presidente declarara con suficiente ilustración el proyecto antes de

someterlo a votación, transgrediendo así lo reglado en los artículos 83, 102 y 111 del Reglamento Interno del Concejo.

El actor dijo que se desconoció el procedimiento establecido en el párrafo primero del artículo 97 del Reglamento que establece que la votación de todo Proyecto de acuerdo deberá tener el siguiente orden: ponencia, título, atribuciones, considerandos y articulado; además, el Presidente en ningún momento declaró "*la suficiente ilustración*" ni preguntó a la Corporación que si "*quiere*" que el proyecto se convierta en Acuerdo.

Añadió que, como se verifica en el minuto 0:51:31 de la sesión del 24 de septiembre de 2018, el Presidente del Concejo le negó al actor el derecho de intervenir, vulnerando con ello el derecho de las minorías a participar en el debate, y de paso, desconoció el procedimiento reglamentario; también se extralimitó en el ejercicio de poder al impedir que la contraparte disintiera o expresara opiniones contrarias, e incluso expusiera otras razones que pudieron haber cambiado la intención de voto de los otros concejales. En ese orden, concluye que no hubo debate porque no se cumplieron los presupuestos de la confrontación de ideas.

Afirmó que el argumento del Presidente del Concejo para negar la intervención fue que ya se encontraba en la etapa de votación, frente a lo cual el demandante sostiene que esto no es cierto, pues él no había declarado la suficiente ilustración y la Secretaria no había iniciado el llamado de los concejales para que expresaran el sentido de su voto. Añadió que es claro que la votación se inicia cuando ha votado el primer concejal nominado, de lo que desprende un proceder contrario a lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-816 de 2004.

Manifiesta que el Alcalde durante los años 2016, 2017 y 2018 excedió los límites de la escala salarial vigente en el Decreto 080 de 2008, por cuanto no había actualizado la escala salarial desde 2016. Aseveró que el artículo 1º del proyecto no establece una escala salarial, dado que no prevé mínimos y máximos sino que señaló unos salarios fijos, lo que no es función del Concejo. También dijo que no era posible fijar los salarios del alcalde y el personero, dado que estos cargos pertenecen al nivel directivo (artículo 16 del Decreto 785 de 2005), de modo que se extralimitó en sus funciones.

Frente al artículo 4 del Acuerdo referente a la retroactividad, cuestiona el impacto fiscal de dicha disposición y citó el artículo 16 del Código Sustantivo del trabajo según el cual, las normas sobre el trabajo, por ser de orden público producen efecto general inmediato, pero no tiene efecto retroactivo (fls. 2 – 6).

Así, concluyó que el proceso de aprobación del Acuerdo desconoció las normas en que debía fundarse, y desatendió la Sentencia C-816 de 2004 en la cual la Corte Constitucional manifestó que el respeto a las formas y procedimientos de la deliberación y decisión legislativa es requisito indispensable para que se entiendan aprobadas las leyes y los actos legislativos (fls. 6 – 9).

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Sostuvo que si bien el Acuerdo demandado incluyó la escala salarial del Personero y del Concejo, no significa que son dependientes del Alcalde, sino que la norma local debe hacerse extensiva a ellos; en este punto dijo que ellos no tienen el deber legal de acatarlo, pues se trata de un asunto netamente discrecional.

Señaló que el salario de los Alcaldes no se fija mediante Acuerdo de escala salarial sino a través de un Decreto de carácter Nacional que prevé los límites máximos salariales de Alcaldes, Gobernadores y Empleados Públicos de las entidades territoriales; dicha norma aplica para todos los alcaldes de acuerdo con la categoría de cada municipio y no se rige por grado alguno; por tanto, se equivoca el demandante al afirmar que el Acuerdo 09 de 2018 fija el salario del Alcalde de San Francisco y también es errónea la apreciación según la cual, los montos máximos de asignación salarial para los empleados de entidades territoriales está fijado por un Decreto Nacional.

Añadió que el artículo 40 del Decreto Nacional 309 de 19 de febrero de 2018 estableció que para la vigencia de 2018, dicho Decretos surtirá efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2018, pues las normas de carácter salarial de los empleados públicos del orden territorial tienen aplicación a partir del 1º de enero del año en que se profieran y de lo que se desprende que el Acuerdo No. 08 de 2018 lo que hizo fue ejercer esta facultad. Que en ese orden, el acto administrativo demandado no infringe las normas en que debía fundarse y goza de validez.

En ese orden, formuló las siguientes excepciones:

- **Falta de Legitimación en la causa por pasiva**, debido a que el actor no incluyó como demandado a la Alcaldía de San Francisco y que el despacho no tiene facultades extra ni ultra petita para considerar como demandados al alcalde municipal como persona jurídica ni a la entidad territorial.

- **Ineptitud sustancial de la demanda por falta de invocación de la causal y falta de concepto de violación de las normas en que debía fundarse**; al efecto estimó que el actor no invocó la causal que fundamenta la nulidad del acuerdo demandado; asimismo, que la explicación del concepto de violación y la identificación de las causales de nulidad en cada uno de los actos demandados no fueron debidamente enunciados y no se señalaron las disposiciones que violaron los acuerdos demandado, a fin de contrastarlas con el contenido del acto.

- **Falta de concepto de violación de las normas en que debía fundarse**, al sostener que el demandante en ningún momento probó la violación ni delimitó o expuso con suficiente claridad el concepto de la violación de la norma, ni aportó pruebas de sus afirmaciones, pues si bien enlista varios artículos, no explicó en qué consisten las presuntas violaciones; tampoco aportó pruebas que respalden su dicho (fls. 36 – 40).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Parte Demandante

Reiteró los argumentos de la demanda y frente al argumento del municipio relacionado con que la escala salarial del Personero y del Concejo puede ser acogida discrecionalmente por ellos, dijo que no es lógico emitir una norma y luego afirmar que su acatamiento es discrecional.

Advirtió que en la contestación de la demanda, la entidad territorial guarda silencio sobre los vicios expuestos en el trámite del proyecto en el segundo debate en la sesión plenaria, aspecto central de la demanda, por lo que considera que ese silencio equivale a que la demandada comparte que el Acuerdo es ilegal por los vicios mencionados. Del mismo modo, pidió que se cotejara el Acta de sesión y el audio de esta, a efectos de verificar si la Presidencia de Concejo de San Francisco y su mesa directiva cometieron una arbitrariedad contra el actor.

Finalmente, solicitó que se envié a la Procuraduría las copias pertinentes a fin de que adelante las investigaciones a que haya lugar, y, de ser el caso, tome las decisiones disciplinarias a que haya lugar (fls. 168 – 173).

4.2 Municipio de San Francisco de Sales

Con fundamento en diferentes providencias de la corte constitucional,¹ sostuvo que los argumentos planteados por el demandante se concretaban en lo siguiente:

- El Acuerdo 009 de 2018 fue objeto de primer debate en la comisión de presupuesto a pesar de haberse dado un debate profundo.
- No hubo suficiente ilustración del proyecto de Acuerdo previo a la votación.
- No se preguntó a la Corporación que si “*quiere*” que el proyecto se convierta en Acuerdo Municipal.
- Se violó el derecho de de las minorías de disentir o expresar opiniones contrarias a las ya escuchadas, de lo que deduce que no hubo un segundo debate contrariando lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y artículo 83 del Reglamento interno del Concejo y la sentencia C-816 de 2004.
- Que la competencia del Concejo se enmarca en establecer la escala salarial de los diferentes empleos y no se encuentra dentro de su competencia fijar retroactividad.
- Que el artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo reza que las normas sobre el trabajo, por ser de orden público, producen efectos generales, pero no tienen efectos retroactivos.

Para controvertir lo anterior, primero hizo un recuento general del origen y trámite de los proyectos de acuerdo recogiendo lo concerniente a la iniciativa, la radicación, contenido y unidad de materia, la designación de

¹ Sentencia C-1036 de 2003 y C-256 de 1997.

ponentes, el trámite de acumulación de proyectos, retiro del proyecto de acuerdo, número de debates, aprobación, archivo, sanción y vigencia del acuerdo y objeciones.

Al respecto dijo que al comparar el aparte normativo invocado con las actuaciones adelantadas por el Concejo, se concluye que los debates se surtieron conforme al procedimiento y dentro de los términos establecidos en la Ley; que se aplicó lo señalado en el artículo 73, por cuanto, el proyecto fue presentado en la Secretaría del Concejo, quien lo repartió en la comisión correspondiente donde se surtió el primer debate previa designación de ponente; también se surtió el segundo debate en sesión plenaria donde el Acuerdo fue aprobado. Por consiguiente, se debe negar las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

A través de la acción de simple nulidad, la parte actora cuestiona la legalidad del Acuerdo 009 del 22 de septiembre de 2018 “por medio del cual se establece la escala salarial de los empleos públicos del municipio de San Francisco de Sales y se dictan otras disposiciones”.

Al respecto, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, prevé:

Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

(...)

Primer cargo. Sostiene el demandante que el primero y segundo debate del Acuerdo 009 de 2018, adelantados por la Comisión de Presupuesto y la Sala Plena del Concejo respectivamente, **carecieron de un debate profundo**, en la medida que no hubo una confrontación de ideas y no se permitió expresar posturas adversas al proyecto, tales como la adoptada por el actor; en ese sentido, argumenta que “no hubo debate”. También dijo que hubo una extralimitación de poder por parte del presidente del concejo, lo que resulta contrario al artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y al artículo 83, 102 y 111 del Reglamento Interno del Concejo.

Para resolver, el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, reza:

ARTÍCULO 73.- Debates. Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La

Presidencia del Concejo designará un ponente para el primer y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.

Disposición normativa con la que coincide lo reglado en el artículo 83 y 102 del Reglamento Interno del Concejo, que disponen:

ARTÍCULO 83°. Aprobación. Todo proyecto de Acuerdo debe aprobarse en dos (2) debates celebrados en días distintos, así mismo, los Proyectos de Acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la Corporación tres (3) días después de su aprobación en la comisión respectiva en su primer debate (Artículo 73 de la Ley 136 de 1994).

(...)

ARTÍCULO 102°. Concepto. El debate, que es el sometimiento a discusión de cualquier proyecto, proposición sobre cuya adopción deba resolver el Concejo o una de sus Comisiones, o de un asunto de interés de la Corporación, el cual da inicio al abrirlo por parte del Presidente y termina cuando él declara que existe suficiente ilustración sobre el tema y, de ser el caso, con la votación correspondiente.

La Presidencia declara abierto un debate y permite su desarrollo cuando exista quórum deliberativo. Las decisiones sólo pueden tomarse con la mayoría requerida para tal efecto.

Verificados los antecedentes administrativos del Acuerdo 009 de 2018, el despacho encuentra probado que el proyecto de acuerdo fue aprobado en dos debates; el primero, se llevó a cabo ante la primera comisión el día 19 de septiembre de 2018 conforme a la información consignada en el Acta No 008, donde consta que con tres votos favorables se aprobó el proyecto con las modificaciones que fueron radicadas ante la Corporación y que son fruto de los acuerdos a los que llegó la administración con el sindicato y los trabajadores (fl. 79 – 86).

Igualmente, según el Acta No 59, el segundo debate se llevó a cabo en sesión extraordinaria del 24 de septiembre de 2018, donde el cuerpo del Proyecto de Acuerdo "*por medio del cual se establece la escala salarial de los empleos públicos del municipio de san francisco (sic) y se dictan otras disposiciones*" fue aprobado con sus modificaciones con el voto favorable de 6 Concejales (fl. 87 – 93); de lo que se desprende que se dio cumplimiento a lo reglado en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y en el artículo 83 del Reglamento interno del Concejo, dado se designó un ponente para cada

uno de los debates, se surtieron los dos debates dentro del espacio temporal y en los escenarios de discusión que prevé la norma.

Ahora, frente al reproche concerniente a “*la ausencia de un debate profundo*” del Acuerdo acusado, en el plenario se encuentra probado que conforme al Acta No. 008 de 19 de septiembre de 2018, suscrita por la Comisión Primera Permanente del Concejo, en el punto del debate del proyecto, se dejó constancia que se presentaron solicitudes que dieron lugar a una concertación entre los trabajadores, el sindicato y la administración municipal en cabeza de la alcaldesa encargada, las cuales fueron radicadas ante la Corporación y aceptadas con el voto favorable de tres de cuatro Concejales en la sesión de Comisión que se llevó a cabo el 19 de septiembre de 2018. Además se advierte que dichas modificaciones se dieron en razón a las observaciones elevadas por los diferentes actores entorno a la falta de evidencia sobre el impacto fiscal del Acuerdo, la solicitud de que la tabla no quedará rígida, la atención al derecho de igualdad verificando los salarios que se percibían para ese entonces; tales argumentos denotan la existencia de un debate en el que el que los Concejales escucharon diversos puntos de vista de forma previa a la votación para la aprobación del proyecto en la Comisión (fls. 84 – 85).

En igual sentido, el segundo debate se surtió en sesión extraordinaria en la plenaria del Concejo; según el Acta No. 059 de 24 de septiembre de 2018, el debate se surtió en el quinto punto del orden del día, donde el ponente designado dio lectura al informe de ponencia; en seguida, el Concejal Fredy Díaz dio lectura al acta de la sesión primera permanente, punto en el que informó que con ello podrían “**iniciar el debate en plenaria**”.

En el debate propiamente dicho intervinieron Presidente del Concejo, el Concejal ponente Pedro Ballén, el Concejal Fredy Páez, el Concejal Pedro Rodríguez, el Concejal Ricardo Alarcón y la señora Alba Lucía Hernández (fl. 89- 92). A su vez, consta en el acta que luego de tales intervenciones, el Presidente “¿pregunta algún concejal desea intervenir? Solicita someter a votación el proyecto de acuerdo (sic) por medio del cual se establece la escala salarial de los empleos públicos del municipio de san francisco (sic) y se dictan otras disposiciones” luego de lo cual, interviene la Secretaria quien toma nota de la orientación de cada uno de los votos (fl. 91).

Lo anterior denota el cumplimiento del deber previsto en el artículo 111 del Reglamento Interno del Concejo, pues si bien no se utilizó el término “*suficiente ilustración*” previo a someter a votación el texto del acuerdo, cierto es que de lo consignado en el acta, se evidencia que el Presidente indagó si existía alguna otra intervención y, ante la ausencia de esta, se dio continuidad a la votación para aprobar “SI” o “NO” el Acuerdo.

Es más, en el acta consta que luego del cuarto voto relacionado con la Aprobación del Acuerdo, el Concejal Fredy Díaz solicitó el uso de la palabra (fl. 91), punto en el cual el Presidente del Concejo llamó al orden en la medida que ya se había dado por terminado el punto del orden del día denominado “*debate*” lo cual responde a las facultades que se le otorgan

al Presidente, de acuerdo al artículo 21° del Reglamento Interno del Concejo, dentro de las que se encuentra “llamar al orden” a fin de respetar cada uno de los puntos del día y el espacio de participación de cada uno de los actores.

Posteriormente, el Acuerdo fue aprobado con el voto favorable de seis Concejales, y ahí fue cuando el Concejal Gustavo Páez Sanguino intervino manifestando que *“ya no fue posible tener el uso de la palabra y tiene varias preguntas las cuales hará llegar para que hagan parte del acta, es triste que esto se haya presentado así”* (fl. 92), asimismo manifestó lo siguiente:

Uno es que el tema de las formas en el proceso de construcción de las normas de carácter complejo es muy importante ya que el legislador ha dicho el tiempo de diferencia entre dos debates, aquí no hay un pequeño error. Señala que tiene un informe de ponencia el cual lo firma el concejal (...) concejal de la Comisión de Presupuesto. El Acto administrativo 080 de 2008 es un decreto. Entonces no sé con cual escala le pagó el señor Secretario de Hacienda a los nuevos empleados” (fl. 92)

De acuerdo a lo anterior, no es cierto que el presidente del concejo haya impedido la intervención de los demás concejales, dado que para el momento en que ellos y el demandante pretendieron intervenir, ya se había cerrado el debate y en ese sentido, quien preside los encuentros del concejo tiene la facultad de imponer la disciplina y llamar al orden a fin de que los debates e intervenciones se adelanten con garantía del principio democrático, acorde con los postulados de la actuación administrativa. En contraposición no se puede pretender que en razón a la existencia de una postura diversa, un Concejal modifique la estructura y el orden de las sesiones, pretendiendo reabrir los debates sobre puntos que ya fueron discutidos y sometidos a votación, lo cual explica la existencia de disposiciones dentro del Reglamento, tales como el artículo 18, que dice que es poder y deber del presidente preservar la disciplina y orden dentro de las sesiones.

Cabe destacar también que en la Sentencia C- 473 de 2004 la Corte Constitucional consideró que las normas y reglas existentes, como los reglamentos de los Concejos Municipales, están encaminadas a crear condiciones para garantizar la posibilidad de existencia de un debate democrático, aclara que estas no fijan parámetros de calidad o suficiencia, pues el respeto al principio de autonomía de las ramas impiden al juez calificar tales aspectos del debate. También enfatizó que ninguna de las normas constitucionales o legales regulan el debate, que tampoco exige una determinada intensidad o que las distintas posiciones sean expuestas bajo ciertas condiciones de calidad, ni mucho menos establecen lineamientos materiales para medir su suficiencia, así:

La Corte ha estimado que no se violan las reglas sobre debate parlamentario de un proyecto de ley cuando no han intervenido todos los congresistas inscritos para hacerlo, después de que el debate se ha prolongado por más de tres horas o cuando para facilitar el proceso de debate éste se haya organizado por bancadas, pues ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992, han establecido condiciones sobre la calidad del debate, o

sobre la profundidad con que deben ser analizados los proyectos sometidos a consideración del Congreso. Las reglas existentes están orientadas a determinar unas condiciones para garantizar la posibilidad de existencia de un debate democrático, pero no su calidad o suficiencia. El respeto al principio del pluralismo así como el principio de autonomía del Congreso de la República impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate. Ninguna de las normas constitucionales o legales que regulan el debate parlamentario exigen que el Congreso o cualquiera de sus células legislativas debatan los proyectos de ley o de acto legislativo con una determinada intensidad o que las distintas posiciones sean expuestas bajo ciertas condiciones de calidad, ni mucho menos establecen parámetros materiales para medir su suficiencia. Los requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen, dado que éstas no tienen un valor en sí mismo.

En igual sentido en Sentencia C-168 de 2012, la citada corporación se refirió al alcance de la expresión “*debate*”, como instrumento para la configuración de la voluntad legislativa, y al respecto expresó que “(...)también ha declarado que, de conformidad con su definición legal, puede decirse existe “*debate*” aun cuando no haya controversia. En ese sentido, ha dicho que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, por debate debe entenderse “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”, de allí concluye que lo relevante es que el asunto se ponga en consideración de la respectiva célula y que exista oportunidad para que los miembros de la Corporación intervengan, sin que tal intervención, que es potestativa, resulte un presupuesto para la aprobación del proyecto.

Por tanto, el despacho concluye que se cumplió por parte del Concejo Municipal de San Francisco con la obligación de poner a consideración de la respectiva célula el proyecto acusado, se surtieron los debates en las instancias y dentro de la oportunidad que establece la norma; escenarios donde se permitió la intervención de los asistentes y por tanto, la puesta en orden por parte del Presidente no transgredió el derecho de participación, pues tal como se desprende del acta de la sesión, el llamado al orden se dio en razón a que uno de los Concejales quiso intervenir en el momento en que ya se había dado inicio a la votación del Acuerdo, esto es, fuera del escenario de debate, actuar que se encuentra ajustada a los lineamientos del Reglamento Interno de la entidad. Por lo anterior, este cargo no prospera.

Segundo cargo. Aduce el actor que el Presidente en ningún momento declaró “*la suficiente ilustración*” ni preguntó a la Corporación que si “*quiere*” que el proyecto se convierta en Acuerdo municipal tal como lo prevé el artículo 83 y 11 del Reglamento Interno del Concejo, dice además, que se desconoció el procedimiento establecido en el párrafo primero del artículo 97 del Reglamento que establece que la votación de todo proyecto de acuerdo deberá tener el siguiente orden: ponencia, título, atribuciones, considerandos y articulado.

Para resolver lo anterior, en primer lugar corresponde hacer referencia a la sentencia C-473 de 2004, en virtud de la cual se concluyó que la falta de verificación de la votación de la proposición “suficiente ilustración”, no constituye un vicio, sobre este aspecto la Corte dijo:

La proposición de suficiente ilustración tiene como función esencial facilitar que las mayorías decidan cuando consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, si ya han transcurrido los lapsos que aseguran un espacio de deliberación pública pluralista y se han cumplido los requisitos que garantizan los derechos de las minorías. La verificación de la votación es una garantía para las minorías con la cual se busca impedir que se burlen las reglas sobre quórum y mayorías decisorias. No obstante, **si del contexto resulta claro que se cumplieron estos requisitos en la aprobación del proyecto y de las actas y demás pruebas se deduce que las minorías pudieron fijar su posición, la falta de verificación de la votación de la proposición de suficiente ilustración no constituye un vicio de inconstitucionalidad del proyecto de ley** (se subraya).

En las actas de la primera y segunda sesión se dejó constancia de la participación de los miembros del Concejo y de particulares; a su vez, consta en el acta que luego de tales intervenciones en la sesión de la Plenaria del Concejo, el Presidente *“¿pregunta algún concejal desea intervenir? Solicita someter a votación el proyecto de acuerdo (sic) por medio del cual se establece la escala salarial de los empleos públicos del municipio de san francisco (sic) y se dictan otras disposiciones”* luego de lo cual, interviene la secretaria quien toma nota de la orientación de cada uno de los votos(fl. 91).

Con lo descrito se demuestra el cumplimiento del deber establecido en el artículo 111 del Reglamento Interno del Concejo, pues si bien no se usó expresamente el término “suficiente ilustración” previo a someter a votación el texto del acuerdo, cierto es que de lo narrado en el acta resulta claro que sí se cumplieron los requisitos legales, pues además de que intervinieron diferentes personas en la fase de debate, el Presidente indagó si existía alguna otra postura y ante la ausencia de intervención, se procedió a continuar con la votación para aprobar “SI” o “NO” el Acuerdo.

De acuerdo a lo expuesto, aunque el debate es un derecho de los concejales, cierto es que no está enmarcado dentro extensas y exhaustivas intervenciones o propuestas en la discusión, puesto que lo que habrá que verificarse es que se garantice este derecho permitiendo a los asistentes, en el trámite de adopción de un proyecto de Acuerdo, la posibilidad de intervenir libremente; adicionalmente, tampoco es obligatorio el uso de la expresión “suficiente ilustración” para proceder a la votación, toda vez que desde que el contexto permita identificar que las etapas se desarrollaron, se garantizó el correcto trámite del asunto.

En el mismo sentido, el cargo en el que se sostiene que el presidente no cumplió con lo normado en el artículo 111 ídem, que dice que el Presidente *“preguntará a la Corporación si quiere que se convierta en Acuerdo*

Municipal" carece de sustento, por cuanto, la observancia de las formas que prevé la Ley no conlleva una excesiva ritualidad, por cuanto, el uso de palabras diferentes a las previstas por la norma NO da lugar a un vicio de nulidad, ya que como se demostró en el plenario, el presidente sometió a votación el proyecto de Acuerdo sobre el cual versó el debate, siendo claro que el voto favorable denotaba que los Concejales estaban conformes con que la aprobación del Acuerdo.

De otra parte, tampoco se desconoció el artículo 97 del Reglamento, por cuanto el Acta 59 de la Plenaria del Concejo denota que en previo a iniciar el segundo debate, se dio lectura a la ponencia y seguidamente se dio lectura del acta No 08 adelantada ante la comisión primera, donde se recogió el título, las atribuciones, considerandos y articulado del Acuerdo.

Como consecuencia de lo anterior, no prospera el cargo propuesto.

Tercer cargo. El Actor dice que el artículo 1º del proyecto no establece una escala salarial, dado que no establece unos mínimos y máximos sino que define unos salarios fijos, lo cual no es función del Concejo.

Para resolver, corresponde a esta instancia examinar en quién recae la competencia para fijar los salarios de los empleados públicos territoriales, a fin de precisar el campo de acción del Concejo.

En primer lugar, cabe señalar que existe una competencia concurrente para fijar **el régimen salarial de los empleados públicos vinculados a entidades de orden territorial**, sobre el particular, es necesario referirse a la Sentencia C-510 de 1999, en la que se dijo:

Existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: **Primero**, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. **Segundo**, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. **Tercero**, las asambleas departamentales **y concejos municipales**, a quienes corresponde **determinar las escalas de remuneración de los cargos** de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. **Cuarto**, los gobernadores y **alcaldes**, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional (negrilla del despacho).

En concordancia con lo anterior, en sentencia T-105 de 2002, se precisó:

De conformidad con el Artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política de Colombia corresponde a los Concejos Municipales: "Determinar (...);

las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos...". Función que cumplen dichas Corporaciones administrativas mediante actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, denominados "Acuerdos".

Así mismo **compete al alcalde** según numeral 7 del Artículo 315 ibídem: "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 fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado**". Función que se cumple igualmente mediante actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, denominados "Decretos". (...) (negrilla fuera de texto)

Lo anterior, por cuanto la Constitución Política en su artículo 150, numeral 19, literal "e)" dispone que corresponde al Congreso dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial de los empleados públicos.

De allí, que la Ley 4 de 1992, "*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*", dispuso en el parágrafo del artículo 12 que el Gobierno Nacional deberá establecer topes máximos salariales a los que deben acogerse las autoridades territoriales competentes para fijar los salarios de los empleados públicos:

ARTÍCULO 12. 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.

El artículo 315, numeral 7, de la Constitución Política dispone que es función del Alcalde presentar oportunamente al Concejo, los proyectos de acuerdos sobre presupuesto anual de rentas y gastos, así como fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias con arreglo a los acuerdos correspondientes.

A su vez, el artículo 313, numeral 6, de la Constitución Política dispone que es función del Concejo regular, conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del municipio, incluidos los de la planta de personal del

Concejo, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto Ley 785 de 2005.

En esa línea, el párrafo del artículo 71 de la Ley 136 de 1994 estableció que la iniciativa para presentar proyectos de acuerdo referentes al numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde; además debe entenderse, que estos proyectos están sujetos a los fines y alcances precisados en la sentencia C-152 de 1995, esto es, a los efectos económicos que la determinación de las escalas de remuneración causa sobre la hacienda pública.

De igual forma, en relación con la competencia para establecer los salarios de los empleados públicos territoriales, la sentencia C-510 de 1999 señaló:

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

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

Conforme con lo anterior, al Concejo le compete fijar la escala salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, respetando lo reglado en las normas de rango superior; mientras que al Alcalde le corresponde (i) presentar la iniciativa ante el Concejo para regular la escala salarial de los empleados públicos que integran los órganos administrativos del ente territorial; así como (ii), la facultad y competencia para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, entendidos como la fijación de la asignación básica mensual e incremento anual sobre cada uno de los cargos establecidos en las escalas salariales, respetando los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional, los Acuerdos expedidos por el Concejo en materia presupuestal y de escala salarial, todo ello sin comprometer el equilibrio y sostenibilidad financiera del ente territorial.

En suma, la facultad otorgada a los Concejos Municipales en el numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política, se limita en 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. Para el efecto, una escala salarial es una sucesión sistemática, ordenada y progresiva de valores para cada uno de los diferentes niveles o categorías de empleos, sin determinar denominación del empleo, para luego, a partir de ella obtener la asignación salarial para cada uno de los empleos, lo cual le compete al Alcalde.

Ahora, ara la vigencia 2018, el Gobierno nacional fijó el límite máximo salarial de los empleados públicos de entidades territoriales a través del Decreto 309 de 2018 cuyo artículo 7, frente a la escala salarial establecida mediante el Acuerdo demandado, arroja lo siguiente:

NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LÍMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL (art. 7 Decreto 309 de 2018)	ESCALA SALARIAL FIJADA EN EL ACUERDO 008 DE 2018	
		GRADO	HASTA
DIRECTIVO	\$ 13.152.443	1	\$ 3.012.000
		2	\$ 3.100.000
		3	\$ 3.250.000
		4	\$ 3.350.000
ASESOR	\$10.513.161	-	-
PROFESIONAL	\$ 7.344.289	1	\$ 2.460.000
		2	\$ 2.590.000
		3	\$ 2.730.000
		4	\$ 2.860.000
		5	\$ 2.998.000
		6	\$ 3.000.000
TÉCNICO	\$ 2.722.574	1	\$ 1.750.000
		2	\$ 1.837.000
		3	\$ 1.957.000
		4	\$ 2.100.000
		5	\$ 2.200.000
		6	\$ 2.350.000
		7	\$ 2.450.000
ASISTENCIAL	\$ 2.695.559	1	\$ 1.173.000
		2	\$ 1.284.500
		3	\$ 1.402.500
		4	\$ 1.535.000

De la anterior comparación se concluye que el Acuerdo No 008 de 2018 no desconoció los límites máximos determinados por el gobierno Nacional y, además, la escala salarial fijada mediante Acuerdo discrimina los valores que el Concejo determinó para cada nivel jerárquico y grado a través de un límite de asignación salarial con la expresión "hasta" decisión que responde a la realidad de las finanzas y el presupuesto del municipio, siendo esta determinación, un asunto que es de su competencia.

En lo que respecta al reproche sobre la expresión "hasta" contenida en la escala salarial, contrario a lo señalado por el actor, no es la determinación de los emolumentos de cada uno de los empleos que integran las diferentes dependencia de servicio publico territorial dentro del municipio, pues como se extrae de la misma tabla, el mínimo de cada nivel jerárquico y cada grado no puede ser inferior al valor máximo propuesto para el nivel jerárquico y grado que le sigue en orden descendente; por su parte, en lo frente al nivel asistencial grado 1 (ultima grado de asignación salarial) es claro que este salario no puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente determinado por el Gobierno Nacional en la medida que lo reglado no puede interpretarse de forma aislada frente a los principios y reglas generales sobre el régimen salarial.

Del mismo modo, se destaca que la sentencia C-510 de 1999 consideró que la fijación de montos mínimos dentro de la competencia que le fue asignada al gobierno nacional tiene justificación en el hecho de que “no existan municipios de una categoría superior que establezcan un salario inferior al que puede reconocer un municipio clasificado en una categoría menor”. Así pues, tal interpretación no resulta extensiva a lo reglado en el Acuerdo municipal, pues tal hipótesis parte del supuesto en el que se determinan asignaciones salariales en las que se desconoce la categoría del municipio, circunstancia que no es objeto de estudio.

En consecuencia no se presentó la extralimitación de funciones alegada y, por tanto, no prospera el cargo.

Cuarto cargo: Consideró al fijar los salarios de los cargos de nivel directivo, nivel en el que se encuentran el Alcalde y el Personero conforme al artículo 16 del Decreto 785 de 2005, se constituye una extralimitación en las funciones del Concejo.

Al respecto se reitera que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en el que interviene el Congreso, el Gobierno Nacional, los concejos y alcaldes, y para el caso de los municipios, estos últimos tienen la competencia para fijar los emolumentos de los empleados territoriales atendiendo el marco normativo existente y el límite global fijado para gastos de personal establecido en el presupuesto aprobado mediante Acuerdo.

Asimismo, conforme con el artículo 16 del Decreto 785 de 2005, tanto el Alcalde como el Personero hacen parte del nivel directivo, a quienes se les asignó los códigos 005 y 015 respectivamente.

En cuanto a la nomenclatura y clasificación específica de los empleos, la 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.
(Decreto 785 de 2005) (negrilla fuera de texto)

Revisado el Acuerdo 009 de 2018, se observa que el Concejo no determinó una asignación básica mensual para el Alcalde y el Personero, pues no hay norma alguna que haga alusión a la fijación de salarios para estos servidores.

En tal sentido, es preciso señalar que tal como se desprende del artículo primero del referido Acuerdo, el Concejo fijó la **escala salarial** para los distintos niveles de empleos públicos que conforman la planta de empleos establecida para desarrollar las funciones **de las dependencias del sector central** de la Administración de San Francisco Cundinamarca, sin que se hiciera mención alguna sobre la fijación del salario del Alcalde y Personero.

Cuando en el Acuerdo se hace referencia a las “dependencias” se está refiriendo a los diferentes empleos que la administración municipal requiere para el ejercicio de sus funciones, lo cual no incluye de forma alguna la asignación básica mensual del Alcalde ni del personero, como tampoco el establecimiento de una escala salarial que le sea aplicable, toda vez que como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999:

el legislador, al expedir la ley 136 de 1994, si bien estaba facultado para indicar que la clasificación de los municipios que en ella se hacía, era un criterio que debía incidir en la determinación del régimen salarial de los empleados municipales, según el cual a mayor población e ingresos mayor remuneración, no era competente para determinar los mínimos y máximos que podían devengar éstos, tal como lo hizo en relación con los alcaldes, por cuanto esta decisión correspondía al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales. Categorización que hace razonable que un mismo cargo en municipios de categoría diversa, tengan una asignación diferente, hecho que le permite al Gobierno concretar no sólo los máximos sino los mínimos dentro de cada categoría, para que sea el Concejo Municipal quien dentro de esos rangos determine la remuneración del alcalde de su jurisdicción. No puede aceptarse, en este sentido, la afirmación del actor según la cual el propio alcalde es el llamado a fijar su salario, **pues principios como la moralidad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública** (artículo 209 de la Constitución) **aconsejan que sea una autoridad distinta al propio funcionario, quien especifique el monto de la remuneración salarial a percibir.** La competencia del alcalde para determinar los emolumentos de los empleos de su dependencia, artículo 315, numeral 7 de la Constitución, no puede interpretarse en el sentido que lo hace el actor, es decir, que sea el propio alcalde el competente para señalar el monto de su emolumento.²

Así, como el Acuerdo 009 de 2018, el Concejo no reguló el salario del Alcalde, aun cuando este es un asunto de su competencia, sino que se limitó a determinar las escalas salariales de las dependencias de la alcaldía, así como de los empleos con funciones administrativas del concejo y personería, no se configuró la extralimitación en sus funciones.

Ahora, cuando en el Acuerdo se extendieron las reglas sobre la escala salarial a las autoridades de Personería y Concejo, esta se hizo respetando su autonomía administrativa y fiscal; en relación con lo anterior el acuerdo prevé:

ARTÍCULO SEGUNDO. Hágase extensiva la escala salarial aprobada mediante este acuerdo a todos los órganos que conforman la administración municipal,

² Corte Constitucional. C-510 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

tales como personería, concejo y demás entidades que gozan de autonomía e independencia administrativa y fiscal.

ARTÍCULO TERCERO. Corresponde a cada entidad de la administración pública municipal analizar la viabilidad administrativa y financiera, para ajustar los emolumentos salariales de sus empleados acorde con la escala salarial propuesta y dictar por acto administrativo los nuevos salarios si a ello hubiere lugar.

Esto, por cuanto la competencia para fijar la escala salarial de los empleados del ente territorial incluye a aquellas entidades administrativas que tienen funciones diferentes a las de administración municipal, que gozan autonomía administrativa y presupuestal, pero que carecen de personería jurídica. Al respecto el Consejo de Estado señaló³ lo siguiente:

Ante la inexistencia de disposición normativa que precise con claridad y exactitud la ubicación de las personerías en el entramado institucional del poder público, **la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a partir de lo dispuesto en el artículo 313.8 de la Constitución, que atribuye a los concejos municipales la tarea de elegir a los personeros, ha considerado que estos últimos son servidores públicos del nivel local, de manera que hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal.** En efecto, el artículo 313, numeral 8.º, de la Constitución preceptúa que a los concejos municipales corresponde, entre otras, «elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.» (negrilla fuera de texto)

A su vez, la Ley 136 de 1994 artículo 32, dice que “es atribución del Concejo Municipal, organizar la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento”, mientras que el Personero tiene la facultad nominadora del personal de su oficina, la de ordenar el gasto asignado a la Personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo sus dependencias, conforme el artículo 181 de la Ley 136 de 1994.

En consecuencia, no hubo extralimitación alguna por parte del Concejo, pues las decisiones que adoptó dentro del Acuerdo se encuentran dentro de sus competencias, esto es, la fijación de la escala salarial de los empleados públicos vinculados a cada una de las entidades que integran el ente territorial de conformidad con lo previsto en el artículo 313 de la Constitución Política.

A su vez, es importante aclarar que al Concejo también le compete determinar la remuneración del alcalde de su jurisdicción, atendiendo los rangos de salario que para el año 2018 fueron determinados mediante el Decreto 309 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*”, salario que una vez determinado, permite establecer el salario de los personeros, tal como lo prevé la Ley 136 de 1994:

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 19 de enero de 2017, expediente: 25000-23-24-000-2007-00203-02(3756-15). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

ARTÍCULO 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. **Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio.** La asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.

(...)

Dicho lo anterior, no le asiste razón al actor y por tanto el cargo no prospera.

Quinto Cargo: el actor dice que el artículo 4 del Acuerdo que previó una retroactividad genera un impacto fiscal y al respecto citó el artículo 16 del Código Sustantivo del trabajo según el cual las normas laborales por ser de orden público producen efecto general inmediato y no tiene efecto retroactivo”.

Para resolver, en primer lugar, se transcribe lo reglado en el artículo 4 del Acuerdo 008 de 2018:

ARTÍCULO CUARTO: RETROACTIVIDAD. Los valores determinados en los artículos anteriores, cobrarán vigencia o se harán pagaderos con retroactividad al primero de enero de dos mil dieciocho (2018).

Con el Acuerdo demandado se reconoció la situación en la que se encontraban los servidores públicos del ente territorial, cuyos salarios no se ajustaban a la categoría del municipio ni al nivel y complejidad del cargo que los trabajadores estaban desempeñando (folio 68 del expediente); así, se reconoció por parte de la Administración “la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia”⁴, así como, el derecho a un aumento general de los salarios, que resguarde a los trabajadores del negativo impacto de la pérdida de poder adquisitivo.

En ese orden, al tener presente que el Acuerdo determinó la escala salarial conforme al Decreto 309 de 2018, cuyo artículo 13 prevé que lo allí reglado surte efectos fiscales a partir del 1 de enero del año 2018, debe considerarse que el reajuste salarial al que hubiere lugar en razón a la nueva escala salarial debía surtir efectos desde el primero de enero de ese año a fin de reconocer el digno derecho de los empleados de recibir su ajuste salarial desde el inicio del año y la tardía adopción del Acuerdo y seguida fijación de emolumentos por parte del alcalde, no puede desconocer las garantías que dan lugar al pago retroactivo de la diferencia de asignaciones salariales a que haya lugar.

El aumento ordinario anual de la remuneración debe producirse al menos cada año y debe tener vigencia a partir del 1º de enero de la correspondiente vigencia fiscal, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el Artículo 1, literales a), b), y d) de la Ley 4ª de 1992.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 1999.

Por lo tanto, es necesario precisar que el incremento salarial se configura como un derecho de los empleados públicos, que se efectúa una vez al año; para los empleados públicos del orden nacional, el Gobierno expide un único acto administrativo (Decreto) para realizar el incremento salarial que regirá para la respectiva vigencia; para el nivel territorial igualmente se expedirá un único acto administrativo -Acuerdo Municipal- que dé cuenta del incremento salarial de sus servidores públicos, teniendo en cuenta en todo caso los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional.

Conforme con lo expuesto, en el presente caso, el aumento salarial que rigió para todos los empleados del orden municipal en el año 2018, es el que estableció el alcalde municipal mediante decreto, con sujeción a las escalas salariales señaladas por el Concejo en el Acuerdo 009 de 2018, atendiendo los límites máximos salariales decretados por el Gobierno nacional en el Decreto 309 de 2018 y la disponibilidad presupuestal, los cuales, son retroactivos al 1 de enero de la correspondiente vigencia fiscal.

A su vez, se precisa que el impacto fiscal si fue estudiado dentro de la adopción del Acuerdo, toda vez que el Secretario de hacienda del Municipio de san Francisco certificó que “en el rubro 2131101 denominado Sueldo Personal Nomina (...) existe una partida libre de compromiso por valor de \$309.584.609 con la cual se garantiza el sueldo hasta diciembre y el pago de retroactivo a que haya lugar” (fl. 76) documento con el que se acreditó la viabilidad presupuestal del ajuste a la escala salarial y que no fue cuestionado concretamente por el actor. No prospera el cargo.

CONDENA EN COSTAS

Respecto de la condena en costas, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe:

ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

Al efecto, en el presente asunto se discutió un tema de interés público y en consecuencia, no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme la presente decisión, archívese el expediente y déjense las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ

WLMM y CXGA