



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN

Popayán, Enero veintinueve (29) de dos mil veintiuno (2021)

Expediente No: 19001-33-33-006-2018-00307-00
Demandante: JAIRO ALONSO GOLINDRINO Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE CAJAIBIO
Medio De Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA No. 07

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

Procede el Despacho conforme al Decreto Legislativo 806 de 2020 a dictar sentencia anticipada de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por JAIRO ALONSO GOLINDRINO Y OTROS, en contra del MUNICIPIO DE CAJIBIO- CONSEJO MUNICIPAL, elevando las siguientes pretensiones:

1. Se declare la nulidad del Acuerdo 008 del 31 de mayo de 2018, por medio del cual el Concejo adoptó las escalas de remuneración de los empleos de la administración municipal del Municipio de Cajibío vigencia 2019.
2. Decreto 0073 del 27 de julio de 200, por medio del cual se establecen las asignaciones civiles de la planta de personal del Municipio de Cajibío.

A título de restablecimiento solicita se orden la aplicación del reajuste salarial de conformidad con el Decreto nacional 309 del 19 de febrero de 2018, por medio del cual el Gobierno Nacional fijó los límites máximo salariales de los Alcaldes y Gobernadores y empleos públicos de las entidades territoriales considerando entre otros el IPC de 2018 certificado por el dañe de 4,09 y consecuencia los salarios y prestaciones sociales establecidos en el presente Decreto se ajustarán en un 5,09 para 2018 para ser aplicado a los salarios y a todas las prestaciones sociales, incluida el ingreso base de liquidación.

¹ Folios 58-64 cdno ppal.

1.1. Hechos que sirven de fundamento

La parte actora expuso en síntesis los siguientes hechos:

Indica que su representados son empleados son empleados del Municipio de CAJIBIO.

Mediante Decreto 056 del 28 de julio de 2017 el Alcalde Municipal de Cajibío estableció las asignaciones civiles de la planta del personal del citado municipio para el año de 2017, de conformidad con el Acuerdo 022 del 12 de julio de 2017, las escalas de remuneración, las cuales transcribe en sus diferentes niveles.

Afirma que en virtud de ello sus representados devengaban para la vigencia de 2017, las asignaciones allí señaladas. Destaca que el salario del Alcalde ascendía a la suma de 3.691.591 pesos.

Mediante oficio D.A 100 02066 el Alcalde del Municipio de Cajibío radicó ante el Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo por el cual se adoptan las escalas de remuneración de los empleos de la administración central del Municipio en cuestión para la vigencia fiscal de 2018, el cual transcribe. En dicho proyecto se proponía un aumento del 5,09% para todos los empleados incluyendo al Alcalde.

El 31 de mayo de 2018 aprobó el Acuerdo 088 del 31 de mayo de 2018 que estableció las escalas de remuneración a partir del 1 de enero de 2018. Señaló que dichas escalas de remuneración continuarían en el techo máximo que debe conservar el Alcalde al expedir el Decreto de asignaciones civiles para los diferentes cargos que conforman la planta del personal.

Alega que el incremento realizado para el año 2018 fue inferior al 5,09, con excepción del alcalde a quien si se le aplicó dicho porcentaje y que para todos los demás empleados el incremento fue menor.

El 26 de junio de 2018 mediante oficio D.A -100 02859 la alcaldesa encargada de la entidad territorial radicó ante el Concejo proyecto de modificación del Acuerdo 008 de 2018, para que el incremento a todos los empleados fuera del 5,09 sin embargo el Concejo no dio trámite a dicha solicitud.

El 27 de julio de 2018 el Alcalde profiere el Decreto 0073 por medio del cual se establecen las asignaciones civiles de la planta de personal del Municipio de Cajibío de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 008 de 2018, el cual no se ajusta al Decreto Nacional 309 de 2018.

En atención a lo anterior sus poderdantes elevaron solicitud al Concejo Municipal a fin de que se informaran las razones que tuvo la comisión para excluirlos del

aumento del 5,09% como límite máximo salarial establecido por el Gobierno Nacional sin tener en cuenta el proyecto de Acuerdo remitido por el Alcalde.

Se indica que la respuesta no indica el motivo para no ajustar el incremento salarial en los términos del Decreto 309 de 2018.

Normas violadas y concepto de violación.

Artículos 2, 6, 13, 29, 90, 209, 315-1 de la Constitución Política de Colombia.

Legales 309 de 2018.

Aduce que no existen motivos para no haber efectuado el incremento salarial en la forma establecida por el Decreto 309 de 2018, por tanto, el no reconocimiento y pago de salarios y demás prestaciones sociales con el incremento del 5.09% constituye una discriminación que contraría los principios de la función pública, como la igualdad eficacia eficiencia e imparcialidad.

Aduce que el Decreto 309 de 2018, al fijar los límites salariales de los Gobernadores, alcaldes y empleados de las entidades territoriales, en sus considerandos establece que el incremento porcentual del IPC de 2017 certificado por el DANE fue 4,09% y en consecuencia los salarios y prestaciones en el presente decreto se ajustarán en 5,09% para el 2018, lo que a su juicio es un imperativo para las administraciones territoriales y no potestativo

Cita los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, el artículo 13 del decreto 1042 de 1978 para determinar que se entiende por escala de remuneración y cita jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la competencia en el ámbito territorial para fijar el régimen salarial y prestacional, para concluir que es el Alcalde quien tiene la potestad de fijar el salario de cada uno de los empleos atendiendo a la escala de remuneración establecida por la corporación.

Por último, concluye que el Concejo no tuvo en cuenta ningún criterio de la administración ni el imperativo contenido en el Decreto 309 de 2018, para fijar el incremento de sus mandantes por debajo del 5,09% y en tal sentido solicita la nulidad de los actos acusados.

2.- Contestación de la demanda²

La apoderada del Municipio de Cajibío indicó que se opone a las pretensiones de la demanda, toda vez que el Decreto 309 del 19 de febrero de 2019, por medio del cual el Gobierno Nacional fijó los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos, no tiene como función incrementar los salarios de los empleados públicos en particular, pues esa

² Fls.- 75-77 cdno ppal.

función es competencia concurrente, entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República C.510 de 1999.

En el caso puesto a consideración corresponde al Gobierno Nacional señalar los límites máximos de los salarios, al Concejo Municipal establecer de acuerdo con el presupuesto y dentro de los límites salariales establecidos por el gobierno nacional, las escalas de remuneración y por ultimo el Alcalde de acuerdo con la escala fijada por el Concejo Municipal de Cajibío, fijar los salarios de los cargos de la administración central.

Alude a la sentencia C-70 de 1999 en la que manifestó que el reajuste a los salarios nunca podrá ser por debajo al IPC, situación que en el caso que nos ocupa no se presenta comparando la asignación salarial mensual del año 2017 mantuvo el poder adquisitivo del salario de los cargos de administración central del municipio demandado. Por tanto, la obligación de la administración municipal es ajustar únicamente el IPC con el fin de que no se pierda el valor adquisitivo del salario. El aumento del punto adicional es discutible, dado que el Decreto 309 de 2018, no obliga a las entidades territoriales a acatar la totalidad del incremento.

Alude a un fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá para concluir que la administración municipal no sobrepasó los topes fijados por el Concejo Municipal, ni los límites máximos ordenados por el Gobierno Nacional por tanto los actos administrativos deben ser incólumes.

Propuso las excepciones de:

- Falta de legitimación en la causa por activa
- Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales.
- Inexistencia de violación normativa.

3. Relación de etapas surtidas

La demanda fue presentada el 6 de noviembre de 2018³ ante la oficina judicial de reparto, correspondiéndole a esta judicatura, siendo admitido mediante providencia del 12 de noviembre del mismo año ⁴. La notificación de la demanda a las accionadas se surtió el día 15 de enero de 2019⁵. Se cumplió con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA, así: mediante providencia del 9 de noviembre de 2020, se adecuó el trámite del proceso conforme al Decreto Legislativo 806 de 2020, se resolvieron las excepciones previas propuestas por el Municipio demandad y teniendo en cuenta que en el presente asunto no habían pruebas por practicar se dispuso prescindir de la etapa probatoria, y correr traslado a las partes, para

³ Fl.- 40 cdno ppal.

⁴ Fls.- 42 cdno ppal.

⁵ Fl.- 46 cdno ppal.

que presentaran sus alegatos de conclusión si así lo consideraban, y al agente del Ministerio Público para que presentara concepto.

4. Alegatos de conclusión

4.1. De la parte actora

Manifiesta que ha demostrado que el decreto 309 de 2018, por medio del cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional fue producto de la negociación con las centrales obreras y por ello se estableció que: " para el 2018 el aumento salarial debe corresponder al incremento porcentual de IPC total de 2017 certificado por el DANE más un punto porcentual. Por ello en el inciso tercero de la parte considerativa dice de manera imperativa: "el incremento porcentual de IPC total de 2017 por el DANE fue de 4,09% y, en consecuencia, los salarios y prestaciones establecidos en el presente decreto se ajustarán en un 5,09% para 2018.

Dice que no hay lugar a interpretación, dado que no se podía ir en contravía de esta normativa. Al haberse demostrado que el incremento fue por debajo del 5,09%, considera suficiente para despachar desfavorablemente la oposición de la entidad demandada.

Alega que la sentencia que trae a colación la defensa en el escrito contestación de la demanda, si bien tiene similitud, no coinciden los fundamentos de derecho para resolver, dado que el ese asunto el Municipio de Pajarito, el decreto 225 de 2015 fija unilateralmente los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional; el IPC fue del 6,77% en la vigencia 2015; dicho decreto no estableció que los salarios debían incrementarse en 7,77%, lo cual se puede evidenciar en la copia que aportó; el Municipio bien podía incrementar únicamente el porcentaje del IPC, sobre estos fundamentos legales no podía aquel tribunal más que denegar las pretensiones de la demanda. En cambio, en el caso que nos ocupa. Por tanto, insiste en que se debe acceder a la suplicas de la demanda.

4.2 Entidad accionada.

No presentó alegatos

4.3 Ministerio Publico

No se presentó concepto.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Presupuestos procesales

1.1. Caducidad, procedibilidad del medio de control y competencia

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a actos que reconocen o niegan prestaciones periódicas, como en el caso bajo estudio, no están sujetos a la regla de caducidad, y en consecuencia podrán ser demandados en cualquier tiempo, tal como lo señala el numeral 1º literal c) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Además, teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control, la cuantía y el último lugar en donde prestan los servicios los demandantes, el Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, conforme lo prevé el numeral 2º del artículo 155 y numeral 3º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

2.- Saneamiento

En el presente caso los señores BLANCA AMALFI ZULETA, CONSUELO SAMBONI SAÑUDO, ANDREA DEL PILAR CORTES SOLARTE, ERIKA LISBETH MENDEZ BOLAÑOS, ESTERH JULIA FERNANDEZ BRAVO, JORGE ISAAAC FERNANDEZ FLOR, JAIRO ALONSO GOLONDRINO ANACONA Y MARIA PIEDAD CASTRO pretenden el reajuste de su salario para la vigencia 2018, pues a su juicio, el aumento salarial aprobado por el Concejo Municipal de Cajibío Cauca resulta ilegal, en la medida que para este grupo de empleados se aprobó un aumento solo del 4,09%, mientras que el Decreto 309 del 19 de febrero de 2018, estableció que para el año de 2018 lo sería en 5,09%

Revisado el plenario se constata que mediante radicado el 18 de julio de 2018, los señores BLANCA AMALIFI ZULETA URIBE, ESTHER JULIA FERNANDEZ BRAVO y JORGE ISAAC FERNANDEZ FLORES, solicitaron el reajuste de su salario conforme el Decreto 309 del 2017 (fl 24).

Mediante oficio del 3 de agosto de 2018, el Municipio contestó a los peticionarios que para el aumento de sus respectivas asignaciones se tuvo en cuenta entre otras consideraciones la sentencia C-1017 de 2003, el artículo 53 y por tanto efectuaron el aumento conforme el aumento al IPC en el año inmediatamente anterior, por tanto, para que no se vulnere el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario. En tal virtud negó la petición de reajuste salarial. (fl 26 a 28).

De lo anterior se advierte que únicamente agotaron el requisito de procedibilidad para demandar consistente en el agotamiento de la vía administrativa los señores BLANCA AMALIFI ZULETA URIBE, ESTHER JULIA FERNANDEZ BRAVO y JORGE ISAAC FERNANDEZ FLORES.

No así los señores CONSUELO SAMBONI SAÑUDO, ANDREA DEL PILAR CORTES SOLARTE, ERIKA LISBETH MENDEZ BOLAÑOS, JAIRO ALONSO GOLONDRINO ANACONA Y MARIA PIEDAD CASTRO, situación que impide a la jurisdicción hacer un control de legalidad toda vez que frente a las personas nombradas en precedencia, la administración no tuvo la oportunidad de pronunciarse en forma previa respecto de la situación particular y

concreta de cada uno de ellos, falencia que no se puede pretenderse solventar con la solicitud de concilia prejudicial.

Por tanto, el despacho se inhibe de pronunciarse de las pretensiones de la demanda frente a CONSUELO SAMBONI SAÑUDO, ANDREA DEL PILAR CORTES SOLARTE, ERIKA LISBETH MENDEZ BOLAÑOS, JAIRO ALONSO GOLONDRINO ANACONA Y MARIA PIEDAD CASTRO.

Por otra parte, en virtud del artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que indica que una vez agotadas cada una de las etapas del proceso el juez debe entrar a sanear cualquier irregularidad, se advierte que es necesario integrar a la proposición jurídica a demandar el oficio del 3 de agosto de 2018, por el cual el municipio de Cajibío dio respuesta a los señores BLANCA AMALIFI ZULETA URIBE, ESTHER JULIA FERNANDEZ BRAVO y JORGE ISAAC FERNANDEZ FLORES, toda vez que constituye el acto particular y concreto por el cual la entidad demandada definió la situación de los actores, pues no es posible segmentar el análisis de legalidad a los actos acusados.

Así las cosas, se entiende que la proposición a demandar la conforman: (i) el Acuerdo 008 del 31 de mayo de 2018, por medio del cual el Concejo adoptó las escalas de remuneración de los empleos de la administración municipal del Municipio de Cajibío vigencia 2019. (ii) Decreto 0073 del 27 de julio de 200, por medio del cual se establecen las asignaciones civiles de la planta de personal del Municipio de Cajibío. (iii) Oficio del 3 de agosto de 2018, por el cual el municipio de Cajibío dio respuesta a los señores BLANCA AMALIFI ZULETA URIBE, ESTHER JULIA FERNANDEZ BRAVO y JORGE ISAAC FERNANDEZ FLORES.

Saneado el proceso se procederá al estudio del mismo.

3. El problema jurídico

El problema jurídico a resolver se contrae a determinar la legalidad del Acuerdo No. 008 del 31 de mayo de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Cajibío que adoptó las escalas de remuneración de los empleos de la administración central del ente territorial está viciado de nulidad por falta de motivación al fijar un incremento salarial para algunos empleados de la administración central de la planta de personal del municipio en cuestión en porcentaje inferior al determinado en el Decreto 309 de 2018, expedido por el Gobierno Nacional.

Surge un segundo problema jurídico que debe resolverse de forma simultánea que concierne a establecer si el incremento salarial señalado en el Decreto 0073 del 27 de julio de 2018 por medio del cual se estableció las asignación civiles de la planta de personal del Municipio de Cajibío, para la vigencia fiscal del año 2018 se realiza en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor - IPC y por debajo de porcentaje establecido en el Decreto 309 de 2018 por el Gobierno nacional deviene nulo por infracción de la constitución y la ley

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Es función que corresponde al Congreso, a través de la ley general, marco o cuadro (art. 150 numeral 19 literal e) la de señalar los objetivos y criterios básicos que debe observar el Gobierno para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

En cumplimiento del referido precepto el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, que contiene los objetivos y criterios conforme a los cuales el Gobierno debe determinar el régimen salarial y prestacional de los aludidos servidores públicos.

Es así como dicha ley, en el artículo 1º, establece lo siguiente:

"El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijará el régimen salarial y prestacional de: a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; c) Los miembros del Congreso Nacional, y d) Los miembros de la Fuerza Pública".

Los artículos 2º y 4º de la Ley 4ª, en su orden, determinan los objetivos y criterios que han de ser tenidos en cuenta para la fijación de dicho régimen, entre otros, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado y la prohibición de "desmejorar sus salarios y prestaciones sociales", así como la obligación perentoria del Gobierno de modificar anualmente el sistema salarial de éstos. Expresamente el art. 4º, luego de la declaración de inexecutable de las expresiones "dentro de los primeros diez días del mes de enero", integrante de su primer inciso y de su inciso tercero, en lo pertinente, dispone:

"Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º el Gobierno Nacional, ... cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1, literales a), b) y d), aumentando sus remuneraciones".

Ahora, el cuanto al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 establece lo siguiente:

"El régimen prestacional de los servidores públicos de las Entidades Territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales arrogarse esta facultad. PARAGRAFO. El

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

A su turno, el numeral 5º del artículo 313 de la Constitución Política, establece como una de las funciones de los Concejos: "Artículo 313.

Corresponde a los concejos:

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

Respecto a la órbita de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial de los empleados de su administración, el Máximo Tribunal Constitucional en sentencia C-510 de 14 de julio de 1999, precisó:

"4.2.2. En cuanto a la asignación salarial, la respuesta se encuentra en el parágrafo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992, cuando señala que "El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores -se refiere a los de las entidades territoriales- guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional".

Esta atribución que radicó la ley general de salarios y prestaciones en cabeza del Gobierno Nacional, fue declarada exequible por esta Corporación en sentencia C315 de 1995. En esa oportunidad, la Corte consideró que la competencia del Gobierno para fijar el límite máximo salarial de la remuneración de los empleados de los entes territoriales, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconocía ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución. Se dijo en la mencionada providencia:

(...) "La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea

de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley" (C.P. art. 287)." (...)

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

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

Ahora, en lo que tiene que ver con el mínimo en el cual han de reajustarse los salarios de los empleados públicos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional así como del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, coinciden en la necesidad de preservar el poder adquisitivo de los ingresos laborales para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas, obligación que emana directamente de la Constitución y que se desarrolla y materializa con la expedición de la Ley 4ª de 1992, constituyéndose ésta última en el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil.

Frente al tema, la Corte Constitucional en sentencia C- 815 de 1999, indicó:

"(...) Así las cosas, vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con

olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores. Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución (...)"

En sentencia C-1433 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la Corte Constitucional se pronunció sobre el aumento salarial de todos los servidores públicos cobijados por el presupuesto general de la nación correspondiente a la vigencia fiscal del año 2000. En dicha sentencia la Corte extendió el criterio mínimo, que debía aplicarse para el aumento del salario mínimo legal, sentado en la C-815 de 1999 a todos los salarios de los servidores públicos y afirmó que todos los servidores tienen derecho a mantener el poder adquisitivo de la moneda, por lo que sus salarios deben ser ajustados anualmente.

Esa misma Corporación en sentencia C -1064 de 2001, reiteró que la Constitución protege el derecho a mantener la capacidad adquisitiva salarial lo cual ha sido reiterado de manera consistente en la jurisprudencia de dicha Corporación, sin embargo, profesa que dicho derecho es relativo, y por tanto, puede ser limitado por razones justificadas y con ponderación de otros derechos, fines y principios constitucionales, en la referida providencia se realizó el análisis que a continuación se cita:

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

Itera su postura la Corte Constitucional cuando ha interpretado derechos de diversa naturaleza y contenido[29]

(...) 5.1.2.3 Ningún derecho constitucional es absoluto. Hay un tercer aspecto respecto del cual la C-1433 de 2000 se apartó de una línea de precedentes sostenida desde 1992 por esta Corporación. Se trata del carácter limitable de los derechos constitucionales. La Corte ha reiterado que los derechos, aún los fundamentales, no son absolutos, como se anotó en el numeral 4.2.2 de esta

sentencia. Por eso, el entendimiento del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario (art. 53 C.P) como derecho, no absoluto sino relativo, está acorde y es consistente con toda una línea de precedentes de la Corte Constitucional en la cual los derechos constitucionales se conciben como derechos limitables. Por el contrario, una decisión como la de la C-1433 de 2000 que parte del carácter absoluto del derecho de los trabajadores al reajuste salarial según un criterio fijo – la inflación causada – y considera que dicho derecho, formulado en términos de una regla inflexible, no puede ser limitado por razones constitucionales justificadas, no se ajusta a la práctica reiterada y homogénea de interpretación y aplicación de los derechos constitucionales según la cual éstos son susceptibles de ponderación con otros derechos, fines y principios constitucionales. (...)

5.1.2.5 En conclusión, en la presente sentencia la Corte reitera la principal premisa de la sentencia C-1433 de 2000 según la cual la Constitución protege un derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario. Sin embargo, se aparta de dicha sentencia en varios aspectos, precisamente para respetar otros precedentes - que la C-1433 de 2000 no siguió - sobre cuestiones constitucionales medulares al momento de resolver el problema jurídico que ha planteado el demandante. Así, (i) no impartirá una orden específica contentiva de una fórmula única para aumentar los salarios de todos los servidores públicos, (ii) ni aplicará un concepto formal y matemático del principio de igualdad, (iii) ni sujetará la ley de presupuesto principalmente a la Ley 4 de 1992, (iv) ni se partirá de la premisa según la cual los derechos son absolutos, (v) ni se abstendrá de ponderar otros derechos y fines constitucionales, analizados a la luz del contexto constitucional y real colombiano.

(...) En conclusión, todos los servidores públicos tienen un derecho constitucional a que se les mantenga el poder adquisitivo real de su salario. Sin embargo, para aquellos servidores que no devengan salarios inferiores al promedio ponderado mencionado, es razonable, en un Estado Social de Derecho y en un contexto social y económico como el considerado en el presente proceso, que su derecho sea limitado, atendiendo criterios de progresividad, equidad y proporcionalidad.

Ello significa 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.

Dentro de estos criterios generales corresponde a las autoridades competentes determinar el porcentaje de aumento para cada escala o grado salarial. Escapa a la órbita de la Corte señalar porcentajes específicos. Ello corresponde al margen de discrecionalidad de las autoridades competentes". (Negrilla fuera de texto)

La Corte también manifestó que si bien aquellas personas que reciben mayores ingresos no ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, por lo que el Estado podría limitar en ciertas circunstancias su derecho al reajuste salarial, "la limitación no implica el desconocimiento total, por lo que señaló que no es posible dejar de reconocer algún porcentaje que garantice a estos el derecho a conservar el poder adquisitivo de su salario".

El Consejo de Estado, en sentencia fechada el 28 de junio de 20123, retomó el tema del principio de progresividad en el reajuste de los salarios de los empleados públicos en los siguientes términos:

"Todo servidor público tiene derecho a que su salario se reajuste de forma periódica, para evitar la pérdida del poder adquisitivo del mismo respetando los principios de equidad, movilidad y proporcionalidad del salario, así el porcentaje en que debe ser incrementado el salario de los servidores públicos **debe ser proporcional al nivel y el grado del cargo que desempeña en la entidad estatal.**

En este punto debe resaltar la Sala que el incremento salarial si bien debe ser **proporcional como ya se expuso, este no puede ser inferior al IPC del año que expira** cuando dicho reajuste es discutido y finalmente decretado en sede judicial".

En providencia de 15 de septiembre de 2016 la Máxima Corporación estimó que es obligatorio el incremento salarial de los servidores públicos así como la posibilidad de limitar el mismo en tratándose de salarios altos, al respecto concluyó:

"Los servidores públicos tienen derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, por lo que respecto de todos, sin distinción, procede el incremento salarial.

Ahora, el mismo debe atender al derecho de igualdad desde su concepción material o sustancial «hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales». Lo que implica que para efectos de los incrementos salariales de los servidores públicos, es necesario tener en cuenta la diferenciación salarial entre unos y otros a fin de determinar cuáles de ellos (por sus ingresos más bajos) tienen una protección reforzada y por ende su derecho no puede ser restringido.

Finalmente, en lo que respecta a los servidores públicos que devengan los salarios más altos, a pesar de que se aceptó la posibilidad de limitar su derecho al incremento salarial, tal limitación no implica el desconocimiento total, por lo que se debe reconocer algún porcentaje que garantice a estos el derecho a conservar el poder adquisitivo de su salario. Todo lo anterior pretende proteger el mínimo vital, que en todo caso, no debe confundirse o equipararse con el

concepto de salario mínimo, puesto que el primero depende de las condiciones particulares en que se encuentra cada persona y su grupo familiar."

Además, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1017 de 20035 enunció los parámetros a ser tenidos en cuenta para la fijación del incremento salarial de los servidores públicos y al respecto señaló:

"6.1. Existe un derecho constitucional, en cabeza de todos los servidores públicos, a mantener el poder adquisitivo de sus salarios (artículo 53 y concordantes, C.P.) y, por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción igual o superior a la inflación causada, esto es, al aumento del I.P.C. en el año inmediatamente anterior, sin que éste sea el único parámetro que pueda ser tenido en cuenta. En consecuencia, no puede haber una política permanente del Estado que permita la disminución del poder adquisitivo del salario. (...)

*6.3. El derecho de los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales a mantener el poder adquisitivo de su salario, no podrá ser objeto de limitaciones dado que según los criterios específicos analizados en la presente sentencia para la vigencia fiscal, tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. **Por lo tanto, estos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación, es decir, la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior.***

*6.4. Las limitaciones que se interpongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. **El derecho de tales servidores públicos, puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causado el año anterior, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:***

6.4.1. Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el gobierno sean quienes estén sometidos al grado más alto de limitación.

6.4.2. En todo caso, para respetar el principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho.

*6.4.3. **Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalado, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la inflación causada el año inmediatamente anterior, es decir, a la mitad del aumento en el I.P.C.***

6.4.4. A los servidores públicos a quienes se les límite el derecho, el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio,

progresivamente se avance en los Incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C. (...)"

La Corte considera que las anteriores reglas -(i) la necesidad de consultar el principio de progresividad por escalas salariales, en forma tal que quienes más perciban estén sujetos a mayores limitaciones, (ii) la necesidad de que las diferencias entre tales escalas salariales sean proporcionadas, es decir, mínimas, en forma tal que su magnitud no haga nugatorio dicho requisito de progresividad y (iii) la necesidad de que las limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario consulten objetivos prioritarios de gasto público social establecidos en la Constitución y contribuyan o su sostenibilidad, son plenamente aplicables al presente caso, Por lo cual habrán de reiterarse, puesto que el texto constitucional no ha sufrido modificaciones desde el momento en que se profirió el fallo C-1064 de 2001.

En líneas posteriores expresa la misma Sentencia C-1017 de 2003: En resumen, en ausencia de criterio normativo en materia de ajuste salarial anual para las escalas salariales medias y superiores y de argumentos constitucionales valederos y opuestos por parte de los autores de la norma acusada, el canon clásico del justo medio conduce a la Corte a la presente decisión de fijar un parámetro superior a la limitación del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos con salarios mayores a los dos salarios mínimos para la vigencia fiscal

Por lo tanto, este parámetro se fija, para efectos de la presente decisión, en la mitad, o sea el 50%, de la pérdida del poder adquisitivo real de dichos salarios, según la Inflación que se haya causado el año anterior, sin que ello impida a las autoridades competentes tener en cuenta datos estadísticos y criterios de política pública complementarios. En consecuencia, no podrá el Gobierno establecer limitaciones superiores a dicho porcentaje al momento de fijar el aumento salarial anual de los servidores públicos que se encuentren en la última escala superior. El reajuste para las escalas comprendidas entre dos salarios mínimos y la última escala superior, será fijado por el Gobierno en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. Para ello dispone de un margen de configuración suficiente para determinar, entre otros, las escalas salariales y el porcentaje de aumento para los servidores de cada escala, siempre que respete el principio de progresividad y las diferencias entre escalas al ser mínimas no rompan dicho principio, como se anotó anteriormente. ..."

El caso en concreto

En el presente caso los señores BLANCA AMALFI ZULETA, CONSUELO SAMBONI SAÑUDO, ANDREA DEL PILAR CORTES SOLARTE, ERIKA LISBETH MENDEZ BOLAÑOS, ESTERH JULIA FERNANDEZ BRAVO, JORGE ISAAAC FERNANDEZ FLOR, JAIRO ALONSO GOLONDRINO ANACONA Y MARIA PIEDAD CASTRO pretenden el reajuste de su salario para la vigencia 2018, pues a su juicio, el aumento salarial aprobado por el Concejo Municipal de Cajibío Cauca resulta ilegal, en la medida que para este grupo de empleados se aprobó un aumento solo del 4,09%, mientras que para otros empleados que desempeñaban los cargos directivos y profesionales se les aprobó un aumento entre el 5,09% (FI 42).

Revisado el plenario se constata que mediante radicado el 18 de julio de 2018, los señores BLANCA AMALIFI ZULETA URIBE, ESTHER JULIA FERNANDEZ BRAVO y JORGE ISAAC FERNANDEZ FLORES, solicitaron el reajuste de su salario conforme el Decreto 309 del 2017 (fl 24).

BLANCA AMALIFI ZULETA URIBE, se desempeña en el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 17, desde el 1 de septiembre de 1983 con una asignación básica mensual de \$1.497.000 pesos, para el año de 2019 (Fl.81)

ESTHER JULIA FERNANDEZ BRAVO se desempeña en el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 14, desde el 1 de julio de 1991 con una asignación básica mensual de \$1.383.000 pesos, para el año de 2019 (Fl. 87).

JORGE ISAAC FERNANDEZ FLORES se desempeña en el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 14, desde el 1 de julio de 1991 con una asignación básica mensual de \$1.383.000 pesos, para el año de 2019 (Fl. 87).

Conforme lo anterior se evidencia que los servidores anteriormente mencionados devengan menos de dos salarios mínimo legales mensuales.

El Decreto 309 del 19 de febrero de 2018, estableció el límite máximo salarial para los alcaldes y empleados públicos territoriales, indicando que en ningún caso podrán superar dicho tope.

El citado decreto lo que impuso fue un baremo máximo y en ningún momento estableció que las entidades territoriales en forma obligatoria debían ajustarse a dicho tope.

El Decreto 008 del 31 de mayo de 2018, por el cual se fijaron las escalas de remuneración de los empleos de la administración central del Municipio de Cajibío para la vigencia de 2018, en lo que tiene que ver para los cargos de auxiliar administrativo grado 17 y 14 que ocupan los demandantes, respeta los topes máximos que impone el Decreto 309 de 2018 frente al límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados territoriales, así como su baremo su mínimo de aumento, que lo constituye el IPC de año inmediatamente anterior que obedece a 4,09%.

Aquellos servidores cuyos salarios no se encuentran dentro de los salarios altos del sector público, como quiera que no superan los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, gozan de protección reforzada con respecto al incremento salarial, según las voces de jurisprudencial constitucional, el mismo no puede ser limitado por el Concejo Municipal en el porcentaje inferior al IPC para el año inmediatamente anterior.

En el asunto puesto a consideración se observa que el Acuerdo 008 del 31 de mayo de 2018, por medio del cual el Concejo adoptó las escalas de remuneración de los empleos de la administración municipal del Municipio de Cajibío vigencia 2018 y el Decreto 0073 del 27 de julio de 2018, por medio del cual se establecen las asignaciones civiles de la planta de personal del Municipio de Cajibío para el año de 2018, se atemperan a esta regla, dado que desde la presentación de la demanda los actores a través de su apoderada judicial indican que el aumento de sus respectivas asignaciones para la vigencia de 2018 lo fue en el 4,09%.

Frente a dicho tópico debe apreciarse el principio de proporcionalidad que va de la mano con el de igualdad. En este punto la Corte Constitucional en materia de desigualdades en sentencia 681 de 2000 precisó:

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 cubre. 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 la escala ganan 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.

Como se advierte en virtud del principio de la proporcionalidad se justifica la existencia de un tratamiento diverso a los empleados ubicados en diferentes categorías del cargo ubicados al interior de la administración no obstante es razonable que esas distinciones no sean irrazonables e injustificadas o caprichosas.

Analiza el juzgado la existencia de un trato diverso frente al Alcalde y los aquí demandantes dado que el aumento para asignación básica para el primero lo fue el 5,09% y frente a los demandantes ascendió en un 4,09% y encuentra que el principio de proporcionalidad de cara a la razonabilidad del incremento salarial, no se ve afectado muy a pesar de que en efecto se hubiese puesto un incremento distinto y ello responde a las funciones y responsabilidades que recaen sobre la primera autoridad municipal.

Además, no se puede pasar por alto que la Corte Constitucional en la sentencia C-1433 de 2000, estableció que no se puede impartir una orden

especifica contentiva de una formula única para aumentar los salarios de todos los servidores, como tampoco cabe aplicar una fórmula matemática y forma a efectos de garantizar el principio de igualdad.

Por tanto, a juicio de la Corte es viable que en el margen de discrecionalidad las autoridades competentes señalen porcentajes específicos para los servidores se escalas superiores cuyo aumento no puede ser superior a los límites establecidos por el Gobierno Nacional.

En tal virtud se niegan las pretensiones de la demanda.

6. Condena en costas

Según lo previsto en el artículo 188 del CPACA, modificado por la ley 2080 de 2021 en concordancia el artículo 365 del CGP señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, la parte demandante fue vencida en juicio, por lo cual se le condenará en costas según las preceptivas antes mencionadas. Para tales efectos se dispondrá que por Secretaría se liquiden las costas y agencias en derecho las que se fijarán según lo dispuesto en el artículo 366 # 6 del CGP, en la suma de \$300.000 a favor del demandado, teniendo en cuenta los criterios y topes señalados en la normatividad, las cuales serán liquidadas por Secretaría.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- Negar las pretensiones de la demanda formulada por los señores BLANCA AMALIFI ZULETA URIBE, ESTHER JULIA FERNANDEZ BRAVO y JORGE ISAAC FERNANDEZ FLORES.

SEGUNDO.- Declararse inhiesto para fallar respecto de las pretensiones de los señores CONSUELO SAMBONI SAÑUDO, ANDREA DEL PILAR CORTES SOLARTE, ERIKA LISBETH MENDEZ BOLAÑOS, JAIR ALONSO GOLONDRINO ANACONA Y MARIA PIEDAD CASTRO, por las razones que anteceden.

SEGUNDO.- Condenar en costas a la parte vencida, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva y conforme al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, mo. Líquidense por Secretaría..

Expediente No: 19001-33-33-006-2018-00307-00
Demandante: JAIRO ALONSO GOLONDRINO Y OTROS
Demandado: CONCEJO MUNICIPAL CAJIBIO CAUCA
Medio De Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

TERCERO.- Una vez liquidados por Secretaría, devuélvase a la parte actora el excedente de gastos ordinarios del proceso.

CUARTO.- Archívese el expediente previa cancelación de su radicación, una vez cobre firmeza esta providencia.

QUINTO.- Notifíquese la presente providencia en forma electrónica tal como lo dispone el artículo 203 del CPACA. A la parte actora a través del correo electrónico crsitinapito2@hotmail.com, alcaldia@cajibiocauca.gov.co, despachocalcade@cajibio-cauca.gov.co a la accionada a través de su correo institucional y

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ