



Sentencia 2017-00290 de 2021 Consejo de Estado

REAJUSTE DE SALARIO POR RECLASIFICACIÓN DEL MUNICIPIO- No obligatoriedad

Un municipio indistintamente de que ascienda o descienda de categoría, debe tener en cuenta además de los topes salariales fijados por el Gobierno Nacional, las finanzas y el presupuesto, de manera que no comprometa su equilibrio y sostenibilidad financiera, pues de lo contrario sería un ente insostenible y quizás inviable. Y que, el hecho de que el Gobierno Nacional establezca anualmente unos topes salariales para los empleados del orden territorial no implica que el Concejo, al determinar la escala salarial del respectivo municipio, esté en la obligación de fijar como remuneración para cada una de las categorías de empleos de la entidad, el límite máximo fijado, pues lo que debe tener en cuenta es que no se excedan tales márgenes. También ha dicho la Sala que la sola circunstancia de que el municipio de Armenia haya ascendido de categoría no implica, *per se*, que se deban incrementar los salarios de todos los empleados que laboran para el ente territorial, pues ese superávit en relación con los ingresos corrientes de libre destinación debe ser designado a satisfacer todas las necesidades básicas de las personas más desprotegidas dentro de la sociedad, esto es, el gasto social. (...) En el *sub lite* es evidente que no existe un parámetro de comparación para determinar la vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que la demandante, el alcalde, el personero y el contralor del municipio de Armenia no se encuentran en la misma situación de hecho, por cuanto se trata de servidores públicos con un ámbito funcional diferente. En conclusión, a la demandante no le asiste el derecho a obtener la nivelación salarial que reclama, toda vez que su remuneración se estableció con fundamento en las competencias que la Constitución y la ley le otorgaron al Gobierno Nacional y al Concejo Municipal; por ende, la Sala confirmará la sentencia del *a quo*, que denegó las pretensiones de la demanda. NOTA DE RELATORÍA . Sobre el reajuste salarial por reclasificación del ente territorial, ver; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 29 de agosto de 2019, expediente 1136-19, magistrada ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez

FIJACIÓN DEL RÉGIMENSALARIAL Y PRESTACIONAL DELOS EMPLEADOS PÚBLICOS- Competencia

[El] Congreso de la República, mediante la expedición de leyes marco, dictar las normas generales en las que señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional al momento de fijar el régimen salarial y concejos municipales para fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos (en los niveles departamental y municipal), debe enmarcarse en el límite máximo fijado por el Gobierno Nacional, en los respectivos decretos anuales de fijación de salarios para los empleados públicos del nivel territorial, y, así mismo, la competencia que le corresponde a los alcaldes para la fijación de los emolumentos debe respetar dichos límites. En lo que respecta al régimen prestacional, el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 4.^a de 1992 citada son claros en prohibir que tal prerrogativa la asuman las corporaciones públicas territoriales, por lo que únicamente lo puede hacer el gobierno nacional bajo los parámetros legales .Por el contrario, en la fijación de los salarios concurren el Congreso de la República, el ejecutivo nacional, las corporaciones administrativas territoriales y los gobernadores y alcaldes

FUENTE FORMAL : CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 NUMERAL 19 ORDINAL E / LEY 4ª DE 1992- ARTÍCULO 12 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 300 ORDINAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 313 ORDINAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 305 ORDINAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 315 ORDINAL 7

CONDENA EN COSTAS - Criterio objetivo valorativo

Por mandato del artículo 188 del cpaca la imposición de las costas obedece a un criterio objetivo, sin que para ello deba evaluarse la conducta de las partes. De este modo, al juez le corresponde efectuar una valoración objetiva valorativa para comprobar que se causaron conforme con los criterios fijados en el artículo 365 del cgp, sin que se requiera un examen de la existencia de una actuación temeraria o de mala fe de las partes. En ese orden de ideas, no están llamados a prosperar los argumentos de la apelación en este aspecto al tenor del artículo 188 del CPACA, toda vez que el tribunal gozaba de la facultad para disponer sobre costas a favor de la parte vencedora, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 365 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que la demandante resultó vencida en la primera instancia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 63001-23-33-000-2017-00290-01(2563-18)

Actor: LUZ ARNOBIA CHAVERRA OLIVEROS

Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: Diferencia salarial por recategorización de entidad territorial

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 8 de marzo de 2018, por el Tribunal Administrativo del Quindío, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Luz Arnobia Chaverra Oliveros formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Oficio DF-PTH-AJL 4208 del 27 de septiembre de 2016 por medio del cual el Municipio de Armenia negó el pago de la diferencia entre lo percibido por la demandante en su

condición de servidora pública y lo que se debió haber cancelado por concepto de recategorización del ente territorial; (ii) Resolución 1095 del 19 de diciembre de 2016, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación, confirmando la decisión.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó (i) declarar que tiene derecho al pago de la diferencia entre lo percibido y lo adeudado, producto del mayor valor generado a causa del reajuste salarial efectuado por la recategorización del municipio, así como la diferencia generada por concepto de factores salariales y prestacionales, desde el año 2013; (ii) condenar a la demandada a reconocerle y pagarle las diferencias aludidas con los respectivos ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor, según lo previsto en el artículo 187 del CPACA; (iii) ordenar el cumplimiento de la sentencia y el reconocimiento y pago de intereses moratorios en los términos de los artículos 192 y 195 *ibidem*.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló los siguientes:

i) La demandante, en calidad de empleada pública del orden territorial, presta sus servicios al municipio de Armenia desde el 2 de mayo de 1995, en el cargo de profesional universitario, grado 06, en carrera administrativa (en encargo).

ii) Por medio del Acuerdo 097 de 9 de octubre de 2012 el Concejo del municipio determinó que, a partir del año 2013, el ente territorial pasaría ser de primera categoría, según lo previsto por las Leyes 617 de 2000¹ y 1551 de 2012², lo cual trajo como consecuencia, que al alcalde, personero y contralor se les reajustara su salario al límite máximo mensual.

iii) Mediante el Decreto 1015 de 2013 se hizo un incremento a las asignaciones de los empleados públicos de la administración central del municipio; sin embargo, dicho aumento o actualización salarial no se efectuó de conformidad con el límite máximo establecido en el referido decreto y, por ende, se generó una diferencia salarial y consecuente desigualdad laboral, respecto de los mencionados funcionarios.

iv) El 22 de septiembre de 2016 presentó reclamación administrativa ante el municipio, con el objeto de que le fuera reconocida la diferencia adeudada entre lo cancelado por concepto de salario y lo adeudado por el reajuste salarial y prestacional producto de la recategorización de la entidad territorial. La solicitud fue resuelta por medio de los actos acusados.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron «la Constitución Política; la Ley 4 de 1992 y los Decretos 1015 de 2013, 185 de 2014, 1096 de 2015 y 226 de 2016».

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado del demandante expuso los argumentos que se resumen a continuación:

i) Con fundamento en los principios de igualdad y de favorabilidad previstos en los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, es necesario que se realice el ajuste del salario de la demandante, como consecuencia de la recategorización del municipio de Armenia a partir del año 2013, la cual implicó el aumento del salario de los cargos del alcalde, el personero y el contralor.

ii) Con la recategorización surtida en el Municipio de Armenia, no solo se le debe aumentar el salario a las citadas autoridades administrativas, sino también a los demás funcionarios que se encuentran vinculados en el ente territorial, máxime cuando por medio de la Resolución 763 de 2015, la entidad demandada reconoció la necesidad de efectuar la nivelación salarial y que se concretó parcialmente en relación con los cargos del nivel asistencial, pero no respecto de la totalidad de la planta de personal del municipio.

iii) La administración no puede excusarse en la inviabilidad presupuestal para realizar los pagos justos y concernientes a los empleados públicos de primera categoría, pues si bien el cambio no puede ser automático, ha transcurrido el suficiente tiempo para realizar los ajustes que correspondan.

1.2. Contestación de la demanda

El municipio de Armenia se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda³ y expuso las siguientes razones de defensa:

i) Para que se presente la violación del derecho a la igualdad debe cumplirse con el principio «a trabajo igual salario igual», es decir, responde a un criterio relacional, el cual no se cumple en el presente caso, comoquiera que el cargo y las funciones ejercidas por el mandatario municipal son distintas a las desempeñadas por la demandante, a quien se le ha respetado anualmente el incremento salarial conforme al porcentaje determinado por el Concejo, son exceder los topes fijados por el Gobierno Nacional.

ii) En los eventos en los que un ente territorial asciende de categoría, el Concejo puede aumentar las escalas salariales siempre y cuando se cuente con el respectivo presupuesto, esto es, que se garantice la sostenibilidad económica en el corto, mediano y largo plazo y, además, que dicho ajuste no vulnere los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional para los entes territoriales.

iii) En aplicación de los principios de economía, eficacia y eficiencia del gasto público, el municipio de Armenia ha venido realizando los incrementos salariales de los servidores públicos en concordancia con las políticas y metas del Gobierno Nacional y en especial el comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio. Al respecto, se han aplicado los límites máximos en los gastos de funcionamiento, señalados el artículo 6 de la Ley 617 de 2000.

iv) El presupuesto del ente territorial no está compuesto solamente de gastos de funcionamiento, dado que también están incluidos, entre otros aspectos, la deuda pública y los gastos de inversión correspondientes al programa de gobierno, por ende, no se puede pretender que solo se atiendan los gastos de personal.

Finalmente, propuso como las siguientes excepciones: (i) improcedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso objeto de debate, dada la inexistencia legal de los requisitos que permiten su prosperidad; (ii) ausencia de ilegalidad del acto acusado en consideración a que la actuación de la administración se desarrolló con sujeción al ordenamiento jurídico y la constitución; (iii) ausencia de causa efectiva legal para la exigibilidad del reajuste de la asignación mensual devengado por la demandante; (iv) imposibilidad presupuestal y financiera del municipio de Armenia para fijar a los empleados públicos una asignación mensual conforme al tope máximo fijado por el Gobierno Nacional; (v) cobro de lo no debido; (vi) inexistencia de la obligación salarial y prestacional reclamada por parte de la demandante; (vii) buena fe; (viii) prescripción y (ix) la innominada.

1.3. La audiencia inicial

En esta diligencia, entre otras determinaciones, el *a quo* resolvió que las excepciones propuestas, por ser de fondo, serían decididas en la sentencia y fijó el litigio en los siguientes términos:⁴

«¿Habrà lugar a declarar la nulidad del Oficio N° DF-PTH-AJL-4208 del 27 de septiembre de 2016, mediante la (sic) cual el Municipio de Armenia se negó a pagar a la señora Luz Arnobia Chaverra Oliveros la diferencia adeudada entre lo cancelado por concepto de salario y lo realmente adeudado, producto del mayor valor generado a causa del reajuste salarial que debió efectuarse por la recategorización del Municipio, declarando así mismo la nulidad de la Resolución N° 1095 del 19 de diciembre de 2016, y en consecuencia de ello acceder a las pretensiones que a título de restablecimiento del derecho se persiguen en virtud de la recategorización?».

1.4. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Quindío, mediante sentencia del 8 de marzo de 2018,⁵ denegó las súplicas de la demanda, con sustento en las siguientes consideraciones:

i) Conforme el límite máximo de salarios de los empleados públicos que anualmente expide el presidente de la República, el Concejo debe determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos⁶ y el alcalde, a su turno, tiene que fijar los emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes, sin que pueda crear obligaciones que excedan el monto fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado⁷.

ii) Analizado el escenario fáctico, normativo y jurisprudencial pertinente, se vislumbra que los actos acusados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico vigente, en tanto son el reflejo de las disposiciones de reajuste salarial adoptadas anualmente para el municipio de Armenia por parte del Concejo de la ciudad, con base en los topes máximos fijados por el Gobierno Nacional para los distintos niveles y cargos, sin que pueda pretenderse efectuar un test de igualdad comparando la fijación del salario dentro del límite máximo para el caso del alcalde, el personero y el contralor del municipio, por cuanto estos pertenecen al nivel directivo, según lo dispuesto por el artículo 16 del Decreto 785 de 2005.

iii) Adicionalmente, la demandante ni siquiera pidió o anexó una prueba con el fin de determinar los requisitos, funciones y responsabilidades de su cargo, por lo que no es posible hacer una comparación con los empleos cuyos emolumentos fueron incrementados a partir de la recategorización municipal. Así las cosas, al estar acreditado que a aquella se le ha ajustado año a año su salario, dentro de los linderos determinados en la norma que establece el máximo legal del salario, sin que hubiera acreditado que la fijación de su asignación salarial mensual se encuentra viciada por violar el principio de igualdad, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Finalmente, condenó en costas a la parte actora por resultar vencida en el proceso.

1.5. El recurso de apelación

La demandante interpuso recurso de apelación⁸ contra la sentencia y solicitó que se revoque y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda. Como sustento de su pretensión expuso:

i) El *a quo* interpretó de manera errónea las pretensiones pues es evidente que en la administración territorial tan solo existe un cargo de alcalde, uno de personero y uno de contralor y, por ende, no sería procedente realizar un test de igualdad en la medida en que no se está ante una relación entre iguales. No obstante, es procedente un test de razonabilidad, mediante el cual podrán valorarse con más precisión las circunstancias reales en las que se encuentran los empleados públicos en relación con las mencionadas autoridades, a fin de establecer la violación del derecho a la igualdad.

ii) No se busca evidenciar una disparidad de salarios entre cargos del mismo nivel y grado dentro de la planta de personal del ente demandado, pues, el reclamo no está dirigido a mostrar inequidad entre pares, sino en las condiciones que tienen los empleados del municipio en relación con el alcalde, en cuanto a los efectos surtidos en el ámbito salarial como consecuencia del ascenso de categoría. La recategorización del municipio de Armenia fue general y, por tanto, involucra todos los aspectos que puedan resultar permeados por ella.

iii) Se comparte el argumento del Tribunal Administrativo respecto de la discrecionalidad del Gobierno Nacional en la fijación de los salarios; sin embargo, esta no es absoluta, ya que el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 estableció que la decisión debe ser adecuada a los fines de la norma y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

iv) De manera sobreviniente, con posterioridad a la presentación de la demanda se conoció que los salarios de dos cargos del nivel técnico fueron incrementados con el tope máximo establecido por el Gobierno Nacional.

v) En la actividad ejercida por el municipio demandado para la defensa de sus intereses no resulta probada una actuación o esfuerzo adicional ni que hubiera incurrido en gastos accesorios para la asistencia del proceso, pues, se trata de funciones propias de la defensa jurídica del ente territorial; por consiguiente, es posible considerar que no se causaron las costas y agencias en derecho, y, por ende, debe ser revocada la condena impuesta.

1.6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Las partes no se pronunciaron en esta etapa procesal.⁹

1.7. El Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto.¹⁰

2.Consideraciones

2.1. Problemas jurídicos

La Sala debe dilucidar en el presente caso si i) con ocasión de la reclasificación del municipio de Armenia realizada en el año 2013, era obligación del alcalde reajustar el salario de la demandante, con el límite máximo fijado por el Gobierno Nacional para los empleados del orden territorial de primera categoría. Concretamente se deberá analizar si se desconoció el derecho a la igualdad y el principio de favorabilidad; ii) la condena en costas impuesta es acorde con los postulados del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del cgp.

2.2. Marco normativo y jurisprudencial.

2.2.1. De la competencia para fijar los salarios de los empleados públicos

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos lo establece el gobierno de conformidad con la ley. Para el efecto, el artículo 150, numeral 19, literal e) señala que le corresponde al Congreso dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

A su vez, el artículo 313, numeral 7, de la Constitución dispone que es función del Concejo establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio, y el artículo 315, numeral 7, íbidem 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.

Asu turno, la Ley 4 de 1992, respecto del régimen prestacional y salarial de los empleados públicos del orden territorial prevé lo siguiente:

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. (Negritas de la Sala).

De acuerdo con las normas citadas, compete al Congreso de la República, mediante la expedición de leyes marco, dictar las normas generales en las que señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

La facultad constitucional conferida a los concejos municipales para fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos (en los niveles departamental y municipal), debe enmarcarse en el límite máximo fijado por el Gobierno Nacional, en los respectivos decretos anuales de fijación de salarios para los empleados públicos del nivel territorial, y, así mismo, la competencia que le corresponde a los alcaldes para la fijación de los emolumentos debe respetar dichos límites.

En lo que respecta al régimen prestacional, el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 4.ª de 1992 citada son claros en prohibir que tal prerrogativa la asuman las corporaciones públicas territoriales, por lo que únicamente lo puede hacer el gobierno nacional bajo los parámetros legales.

Por el contrario, en la fijación de los salarios concurren el Congreso de la República, el ejecutivo nacional, las corporaciones administrativas territoriales y los gobernadores y alcaldes.¹¹ Así lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-510 de 1999 en los siguientes términos¹²:

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. (Resalta la Sala).

En conclusión, la facultad Constitucional conferida a las Asambleas y a los Concejos para fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo (en los niveles departamental y municipal), debe enmarcarse en el límite máximo fijado por el Gobierno Nacional, en los respectivos decretos anuales de fijación de salarios para los empleados públicos del nivel territorial.

2.2.2. La condena en costas en vigencia de la Ley 1437 de 2011

Las costas del proceso se refieren a todas las erogaciones propias del trámite contencioso y, de acuerdo con el artículo 361 del Código General del Proceso, las integran la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y las agencias en derecho.

Dentro de las primeras se pueden encontrar el costo del traslado de testigos, de la práctica de pruebas periciales, los honorarios de auxiliares de la justicia, pólizas, copias, etc., tal como lo prescribe el numeral 3.º del artículo 366 del Código General del Proceso.¹³

En lo que concierne a las segundas, esto es, las agencias en derecho, estas se refieren a los gastos en que se incurrió en la contratación del apoderado para la representación dentro del proceso. El juez las reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora por un monto que no debe ser igual a los honorarios pactados con su representado judicial¹⁴, pues estos obedecen a la relación contractual existente entre ambos, según lo dispone el artículo 28 numeral 8.º de la Ley 1123 de 2007.¹⁵ En ese sentido, y conforme con el numeral 4.º del artículo 366 del cgp,¹⁶ las agencias en derecho se deben establecer con las tarifas que determine el Consejo Superior de la Judicatura.

Precisamente, la Sala Administrativa de la entidad enunciada expidió el Acuerdo 1887 de 2003 en el que fijo las tarifas de agencias en derecho de la siguiente manera:

«3.1.2. Primera instancia.

[...] Sin cuantía: Hasta quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Parágrafo. En los procesos ejecutivos, hasta el quince por ciento (15%) del valor del pago ordenado o negado en la pertinente decisión judicial; si, además, la ejecución comprende el cumplimiento de obligaciones de hacer, se incrementará en un porcentaje igual al que fije el juez.

En los casos en que únicamente se ordene o niegue el cumplimiento de obligaciones de hacer, hasta seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes. [...]».

Ahora bien, en relación con la condena en costas dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el artículo 188 del cpaca señala que «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».

El artículo en mención ha sido objeto de varias interpretaciones por parte de la Subsección A de la Sección Segunda. Así, una primera esgrimía que la norma no determinaba una condena automática u objetiva sobre quien era vencido en el juicio, puesto que era menester que el juez analizara la ocurrencia de ciertos factores como la actuación temeraria, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre los gastos en el curso de la actuación.¹⁷

Una segunda interpretación, que actualmente es la aceptada, se fijó a través de la sentencia del 7 de abril de 2016.¹⁸ La posición acogió el criterio objetivo para la imposición de las costas al concluir que para ello no se debe evaluar la conducta de las partes, sino los aspectos objetivos de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso. En dicha oportunidad la Sala concluyó lo siguiente:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “*subjetivo*” -CCA- a uno “*objetivo valorativo*” -CPACA-.

b) Se concluye que es “*objetivo*” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de “*valorativo*” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP,

previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

De acuerdo con lo expuesto, para la imposición de la condena en costas debe hacerse, en los términos utilizados en la providencia en cita, una valoración objetiva valorativa que implica el deber del juez de comprobar que se causaron conforme con los criterios fijados en el artículo 365 del cgp, sin que se requiera un examen de la existencia de una actuación temeraria o de mala fe de las partes.¹⁹

2.3. Hechos probados

i) De acuerdo con la certificación expedida por la directora del Departamento de Fortalecimiento Institucional del municipio de Armenia, la señora Luz Arnobia Chaverra Oliveros presta sus servicios en dicho ente territorial desde el 2 de mayo de 1995, en el cargo de profesional universitario, código 219, grado 6, en carrera administrativa. A partir del 10 de marzo de 2009 se desempeña como profesional universitario, código 219, grado 5, en encargo.²⁰

ii) Con escrito radicado el 22 de septiembre de 2016, le solicitó al alcalde del municipio de Armenia el reconocimiento y pago de la diferencia adeudada entre lo pagado por concepto de salario y lo realmente adeudado desde el año 2013, como consecuencia de reajuste salarial que se debió efectuar por la recategorización de la entidad territorial²¹.

iii) Por medio del Oficio DF-PTH-AJL-4208 del 27 de septiembre de 2016, la directora del Departamento de Fortalecimiento Institucional de Armenia negó la solicitud. La funcionaria adujo que el cambio de categoría del municipio no implica el incremento automático para los empleados, pues lo que cambia es el tope máximo sobre el cual se puede calcular el salario del alcalde y, en consecuencia, el de los demás servidores públicos de la entidad territorial, el cual solo puede hacerse efectivo mediante acuerdo municipal.²²

iv) Contra dicho acto la demandante interpuso recurso de apelación²³, que fue resuelto por medio de la Resolución 1095 del 19 de diciembre de 2016, expedida por el alcalde, en el sentido de confirmar la decisión, con el argumento de que el incremento realizado por el municipio de Armenia ha respetado los derechos de los funcionarios públicos, respecto de los salarios fijados para los años 2013 a 2016, toda vez que ha atendido los límites fijados por el Gobierno Nacional. En consecuencia, el mandatario agregó que, «(...) pretender que se acceda a un nuevo aumento salarial, sobrepasaría el límite que ha fijado el Consejo Municipal y la escala fijada por el Gobierno Nacional para las entidades territoriales, conllevando a (sic) un gasto de recursos desproporcionado del erario público, que el Municipio de Armenia no podría soportar presupuestalmente, de acuerdo con los ingresos que percibe (...)»²⁴.

iv) Mediante Decreto 097 de 2012 el alcalde de Armenia decretó que para la vigencia fiscal del año 2013 se clasificaría en categoría primera²⁵; en virtud de lo anterior, el Concejo del municipio fijó el salario de las siguientes autoridades administrativas, durante los años 2013 a 2017, así²⁶:

Año	Acuerdo No.	Autoridad administrativa	Salario
2013	12 de 2013	Alcalde	\$ 10.091.220
	21 de 2013	Personero y Contralor	\$ 10.091.220
2014	03 de 2014	Alcalde	\$ 10.387.902
	06 de 2014	Personero y Contralor	\$ 10.387.902
2015	045 de 2015	Alcalde	\$ 10.871.959
	046 de 2015	Personero y Contralor	\$ 10.871.959

2016	059 de 2016	Alcalde	\$ 11.716.732
		Personero y Contralor	\$ 11.716.732

2.4. Análisis de la sala

La señora Luz Arnobia Chaverra Oliveros pretende el reconocimiento y pago de la diferencia adeudada por concepto del reajuste salarial que debió efectuarse como consecuencia de la recategorización del municipio de Armenia, el cual le fue negado por el ente territorial con el argumento de que tal petición sobrepasa el límite fijado en el Concejo Municipal y la escala fijada por el Gobierno Nacional; sin embargo, al alcalde, al contralor y al personero si les fue incrementado el salario atendiendo la nueva categoría.

Las Subsecciones A y B de la Sección Segunda de esta Corporación ya han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre controversias similares²⁷ y han concluido, en reiteradas providencias, que en la fijación de asignación básica de los distintos niveles de empleos del municipio de Armenia no se han vulnerado los topes fijados por el Gobierno Nacional, por cuanto el alcalde actuó dentro del marco legal que le ha sido conferido por la Constitución, y dentro de los límites fijados por la Ley 617 de 2000.

Al respecto, ha dicho la Sección Segunda que los límites máximos de la asignación básica fijados por el Gobierno Nacional dentro de la competencia que le ha sido otorgada por medio de la Ley 4ª de 1992, han sido concebidos para que los entes territoriales de una manera armonizada, previo estudio de sus finanzas, determinen las escalas de remuneración correspondientes a cada una de las diversas categorías de empleo que puedan existir.²⁸ Ello obedece a la necesidad de dar cumplimiento «(...) a la economía, eficiencia y eficacia en el gasto público. Principio que tiene sustento constitucional y que impone a las autoridades el deber de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, en aras de lograr los objetivos sociales que imperan en un Estado Social de Derecho, como el nuestro. (...)»²⁹.

De igual manera, la Sección Segunda ha sostenido que, un municipio indistintamente de que ascienda o descienda de categoría, debe tener en cuenta además de los topes salariales fijados por el Gobierno Nacional, las finanzas y el presupuesto, de manera que no comprometa su equilibrio y sostenibilidad financiera, pues de lo contrario sería un ente insostenible y quizás inviable.³⁰

Y que, el hecho de que el Gobierno Nacional establezca anualmente unos topes salariales para los empleados del orden territorial no implica que el Concejo, al determinar la escala salarial del respectivo municipio, esté en la obligación de fijar como remuneración para cada una de las categorías de empleos de la entidad, el límite máximo fijado, pues lo que debe tener en cuenta es que no se excedan tales márgenes.

También ha dicho la Sala³¹ que la sola circunstancia de que el municipio de Armenia haya ascendido de categoría no implica, *per se*, que se deban incrementar los salarios de todos los empleados que laboran para el ente territorial, pues ese superávit en relación con los ingresos corrientes de libre destinación debe ser designado a satisfacer todas las necesidades básicas de las personas más desprotegidas dentro de la sociedad, esto es, el gasto social.

De otra parte, si bien se advirtió en los procesos conocidos por esta Sección, ya referidos, que en el momento de presentación de la demanda había una diferencia entre el aumento salarial del alcalde, el personero, y el contralor respecto de los demás servidores del ente territorial, no por ello se puede ordenar el incremento del salario en favor de los demandantes, por cuanto i) no se han vulnerado los topes fijados por el Gobierno Nacional de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales; ii) la alcaldía de Armenia actuó dentro del marco legal que le ha sido conferida por la Constitución, y con respeto de los límites que le han sido fijados en la Ley 617 de 2000; iii) no se ha vulnerado el principio de «a trabajo igual, salario igual», pues los cargos respecto de los cuales se pretende la nivelación tienen diferentes requisitos y responsabilidades; y iv) no se trata de disposiciones expedidas por una misma autoridad administrativa en las que de manera caprichosa se establezcan diferencias no justificadas, sino de normas expedidas una por el concejo municipal, y la otra, por la alcaldía, por lo que cada cual actuó dentro de los límites de sus competencias.³²

Ahora bien, respecto de la violación del derecho a la igualdad, la Subsección A,³³ en los asuntos de similares connotaciones al presente ha precisado, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que este se predica entre iguales, y que no se puede exigir en situaciones en las que hay razones objetivas, no arbitrarias para que exista una diferencia³⁴.

En el *sub lite* es evidente que no existe un parámetro de comparación para determinar la vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que la demandante, el alcalde, el personero y el contralor del municipio de Armenia no se encuentran en la misma situación de hecho, por cuanto se trata de servidores públicos con un ámbito funcional diferente.

En conclusión, a la demandante no le asiste el derecho a obtener la nivelación salarial que reclama, toda vez que su remuneración se estableció con fundamento en las competencias que la Constitución y la ley le otorgaron al Gobierno Nacional y al Concejo Municipal; por ende, la Sala confirmará la sentencia del *a quo*, que denegó las pretensiones de la demanda.

2.5. Segundo problema jurídico

La parte demandante solicitó revocar la condena en costas impuesta en primera instancia, pues considera que no fueron demostradas como lo ordena el numeral 8.º del artículo 365 del Código General del Proceso.

Pues bien, por mandato del artículo 188 del cpaca la imposición de las costas obedece a un criterio objetivo, sin que para ello deba evaluarse la conducta de las partes. De este modo, al juez le corresponde efectuar una valoración objetiva valorativa para comprobar que se causaron conforme con los criterios fijados en el artículo 365 del cgp, sin que se requiera un examen de la existencia de una actuación temeraria o de mala fe de las partes.

En ese orden de ideas, no están llamados a prosperar los argumentos de la apelación en este aspecto al tenor del artículo 188 del CPACA, toda vez que el tribunal gozaba de la facultad para disponer sobre costas a favor de la parte vencedora, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 365 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que la demandante resultó vencida en la primera instancia.

2.6. De la condena en costas en segunda instancia

Conforme con la interpretación del artículo 188 del cpaca que advierte para la fijación de las costas un criterio objetivo valorativo sin que sea necesario analizar la conducta de las partes y, en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia a la parte apelante, puesto que, si bien el recurso fue resuelto desfavorablemente, la entidad demandada no intervino en esta instancia.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, la Sala considera que las pretensiones de la demanda deben despacharse favorablemente, por cuanto quedó acreditado que a la demandante no le asiste el derecho a obtener la nivelación salarial que reclama, toda vez que su remuneración se estableció con fundamento en las competencias que la Constitución y la ley le otorgaron al Gobierno Nacional y al Concejo Municipal. En consecuencia, se confirmará la sentencia del *a quo*, por la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

Primero. - Confirmar la sentencia proferida el 8 de marzo de 2018, por el Tribunal Administrativo del Quindío, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda en el proceso iniciado por Luz Arnobia Chaverra Oliveros contra el municipio de Armenia.

Segundo. - Sin condena en costas de segunda instancia.

Tercero. - En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes en el programa «samai».

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. (...) Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional (...).

2. (...) Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (...).

3. Folios 69 al 84

4. Acta del 24 de enero de 2018. Folio 162

5. Folios 181 al 189

6. Constitución Política

(...) 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.

(...)

7. Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

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

(...).

8. Folios 193 a 216

9. Constancia secretarial. Folio 340

10. *Ibidem*

11. Las Asambleas y concejos municipales porque así lo autorizan los ordinales 7.º y 6.º de los artículos 300 y 313 de la Carta Política, respectivamente. Y los alcaldes y gobernadores tienen esa facultad por mandato de los ordinales 7.º y 7.º de los artículos 305 y 315 de igual normativa.

12. Magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra.

13. El numeral 3.º de la norma mencionada señala lo siguiente: «3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado. Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables...».

14. Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999

15. De conformidad con la norma los abogados deben fijar sus honorarios con la aplicación de criterios «...equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto».

16. «4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas».

17. Ver entre otras, sentencias de 15 de abril de 2015, C.P. Alfonso Vargas Rincón (E), expediente No. 1343-2014. Actor: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, sentencia de 15 de octubre de 2015, Expediente: 4383-2014, Actor: Rosa Yamile Ángel Arana, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), sentencia de 20 de enero de 2015, expediente número: 4583-2013, Actor: Ivonne Ferrer Rodríguez, M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

18. Proceso Radicado 15001-23-33-000-2012-00162-01 y número interno 4492 de 2013. Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

19. Al respecto se puede consultar también la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 19001-23-33-000-2014-00406-01(2426-16). Actor: José Vicente López Noriega. Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Bogotá, D.C. 31 de julio de 2019. Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Tema: reliquidación pensión jubilación.

20. Folio 26

21. Folios 15 al 17

22. Folios 18 y 19

23. Folio 20

24. Folios 23 al 25

25. Folios 29 y 30

26. Folios 31 al 45

27. Subsección A: sentencias del 21 de mayo de 2020, radicado 63001-23-33-000-2017-00288-01(3962-18); del 24 de septiembre de 2020, radicado 63001-23-33-000-2017-00248-01 (2436-2018); del 5 de noviembre de 2020, radicado 63001-23-33-000-2017-00289-01(3434-2018). Subsección B: sentencias del 1 de agosto de 2019, radicado 62001-23-33-000-2017-00305-01(1715-18); del 29 de agosto de 2019, radicados 63001-23-33-000-2018-00081-01(1136-19) y 63001-23-33-000-2017-00389-01(2226-18), entre otras.

28. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2019, radicado: 63001-23-33-000-2017-00613-01(5270-18).

29. Consejo de Estado, sentencia de 6 de diciembre de 2012, expediente 2161-11.

30. Sección Segunda, Subsección B. Sentencias del 1 de agosto de 2019, radicado 62001-23-33-000-2017-00305-01(1715-18); del 29 de agosto de 2019, radicados 63001-23-33-000-2018-00081-01(1136-19) y 63001-23-33-000-2017-00389-01(2226-18), entre otras.

31. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 29 de agosto de 2019, expediente 1136-19, magistrada ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 29 de agosto de 2019, expediente 4136-18, magistrada ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,

Sección Segunda, sentencia de 20 de agosto de 2019, expediente 2552-18, magistrada ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 1 de agosto de 2019, expediente 1715-18, magistrada ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

32. *Ibidem*

33. Sentencia del 5 de noviembre de 2020. Radicado 63001-23-33-000-2017-00289-01 (3434-2018)

34. Corte Constitucional, sentencia C - 279 de 24 de junio de 1996, magistrado ponente: Hugo Palacios Mejía.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:09:49