



Sentencia 2017-00390 de 2020 Consejo de Estado

FIJACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS TERRITORIALES – Competencia legal / FIJACIÓN DE LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN DE LOS SERVIDORES TERRITORIALES – Competencia de las autoridades territoriales / FIJACIÓN DE LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN DE LOS SERVIDORES TERRITORIALES – Límite

La facultad constitucional conferida a los concejos municipales 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, y, así mismo, la competencia que le corresponde a los alcaldes para la fijación de los emolumentos debe respetar esos mismos límites.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 NUMERAL 14 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 315 / LEY 617 DE 2000

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – Alcance / APLICACIÓN PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – Improcedencia por falta de señalamiento de la norma concreta que resulta más favorable al trabajador

De acuerdo con el Artículo 53 de la Constitución Política, este principio cabe aplicarlo cuando existe duda respecto del alcance o interpretación de las fuentes formales del derecho. Esto es, no se trata de una fórmula general que se puede invocar cada vez que exista una situación abstracta en la que se pueda beneficiar a los trabajadores, sino que su intervención opera exclusivamente en el supuesto de hecho concreto de duda en la interpretación o alcance de las fuentes formales del derecho. (...). La parte demandante no se refirió ni a un conjunto de disposiciones ni a una norma concreta respecto de las cuales exista una duda respecto de la cual se pueda predicar el principio de favorabilidad. Simplemente se afirmó de manera general y abstracta que hay lugar a aplicar el mencionado principio, sin referencia a un fundamento normativo concreto. En ese sentido, esta sala advierte que la favorabilidad no tiene el alcance de favorecer a los trabajadores en situaciones generales y abstractas, pues solo es predicable en caso de dudas en la interpretación y alcance de diferentes normas, o en los casos en los que una sola disposición se puede leer de diferentes maneras. NOTA DE RELATORÍA: En relación con la aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral, ver: Casación laboral de 15 de febrero de 2011, radicación: 40662.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 53

NIVELACIÓN SALARIAL CON EL TOPE MÁXIMO AUTORIZADO POR EL GOBIERNO NACIONAL POR RECATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIO – No obligatoriedad / ESCALA SALARIAL DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES DENTRO DE LOS TOPEs FIJADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL – Competencia / INCREMENTO SALARIAL AL ALCALDE, PERSONERO Y CONTRALOR MUNICIPAL / PRINCIPIO DE TRABAJO IGUAL, SALARIO IGUAL

El hecho 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. Si bien es cierto 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 un incremento del salario en favor del demandante, 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; 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; y v) para el caso del demandante, hubo un incremento sustancial en su retribución como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto 140 de 2015. En este punto es

necesario señalar que precisamente el concejo municipal dentro del debate democrático establece las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y concretamente fijan el correspondiente al alcalde, por lo que no son de recibo los argumentos expuestos por la parte demandante según los cuales los miembros de esa corporación se limitan a aprobar lo que la máxima autoridad del municipio les impone. NOTA DE RELATORÍA: En relación con la improcedencia de la petición de nivelación salarial por recategorización de las entidades territoriales, ver: C. de E., Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 29 de agosto de 2019, radicación: 1136-19.

CONDENA EN COSTAS – Criterio objetivo valorativo / CONDENA EN COSTAS – Improcedencia por falta de intervención de la demandada en el curso de la apelación

No hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la parte recurrente, como quiera que, a pesar de que el recurso de apelación se resolvió en contra del demandante, la alcaldía municipal de Armenia no realizó ninguna actuación en esta instancia. NOTA DE RELATORÍA: Sobre el criterio objetivo valorativo en la condena en costas a partir de la Ley 1437 de 2011, ver: C. de E., Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, radicación: 1291-14, C.P.: William Hernández Gómez.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 365 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 188

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, veintiséis (26) de marzo de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 63001-23-33-000-2017-00390-01(3489-18)

Actor: HÉCTOR JAIME LÓPEZ DUQUE

Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA

Temas: Recategorización del municipio de Armenia/ Competencia para fijar los salarios de los empleados públicos/principio de favorabilidad.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – LEY 1437 DE 2011

-

I.- ASUNTO

1. La Sala de Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 10 de mayo de 2018, que negó las pretensiones de la demanda.

-

II.- ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones¹.

2. Héctor Jaime López Duque, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control establecido en el Artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Oficio DF-PTH-AJL 4265 de 27 de septiembre de 2016, por medio del cual, la directora del departamento administrativo de fortalecimiento institucional del municipio de Armenia negó el pago de la diferencia entre lo percibido por el demandante en su condición de servidor público y lo que se debió cancelar por concepto de recategorización del ente territorial.

- Resolución 1087 de 19 de diciembre de 2016, a través de la cual el alcalde del municipio de Armenia confirmó el anterior acto administrativo.

3. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de la diferencia de lo percibido por el demandante en su condición de servidor público y lo que a su juicio se debió haber cancelado por el hecho de que el municipio haya sido recategorizado desde el año 2013.

4. Además, pidió que se cumpla la sentencia en los términos de los Artículos 187 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que se condene en costas al ente territorial demandado.

2.2. Hechos².

5. Héctor Jaime López Duque tiene una vinculación legal y reglamentaria con el municipio de Armenia desde el 6 de agosto de 2012 y en el momento de presentación de la demanda ocupaba el cargo de agente de tránsito, grado 1, del nivel técnico.

6. Por medio del Acuerdo 097 de 9 de octubre de 2012 el concejo municipal de Armenia determinó que a partir del año 2013 el ente territorial pasaría a la primera categoría, y como consecuencia de lo anterior la asamblea departamental decretó el reajuste salarial del alcalde, el personero y el contralor municipal.

7. Pese a ello, no se realizó ningún reajuste o nivelación salarial respecto de los demás empleados, motivo por el cual presentó la solicitud que fue resuelta a través de los actos administrativos demandados.

8. A través del Decreto 140 de 2015 se efectuó una nivelación salarial de algunos cargos del nivel asistencial. Sin embargo, no se realizó con los máximos establecidos por el Gobierno Nacional.

3. Normas violadas y concepto de violación.

Como disposiciones violadas citó las siguientes:

- Constitución Política;

- Ley 4 de 1992;

- Decreto 1015 de 2013;

- Decreto 185 de 2014;

- Decreto 1096 de 2015;

- Decreto 225 de 2016.

9. Como concepto de violación, manifestó que 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 del señor López Duque como consecuencia de la recategorización del municipio de Armenia a partir del año 2013, pues ella implicó el aumento del salario de los cargos de alcalde, personero y contralor, por lo que debe cobijar a los demás servidores del ente territorial.

10. Adicionalmente, indicó que por medio de la Resolución 763 de 2015 la alcaldesa reconoció la necesidad de efectuar la nivelación salarial, la cual se concretó parcialmente en relación con los cargos del nivel asistencial, pero no respecto de la totalidad de la planta de personal del municipio.

11. A juicio de la parte demandante, la administración no puede justificar la renuencia a realizar los aumentos justos con base en la presunta inviabilidad presupuestal, pues si bien no se pueden hacer de manera automática, ya ha transcurrido un lapso considerable para que se hagan los ajustes solicitados.

3. Contestación de la demanda³.

12. El municipio de Armenia se opuso a la prosperidad de las pretensiones debido a que con la expedición de los actos administrativos demandados no se lesionó ningún derecho.

13. En la contestación se argumentó que en los eventos en los que un ente territorial asciende de categoría no hay obligación de realizar un aumento, ello está vinculado a la situación financiera en que se encuentre. Concretamente señaló, que ello está relacionado con la situación financiera del ente municipal. Que de acuerdo con la Ley 617 de 2000, dependiendo de la categoría tiene unos límites para gastos de funcionamiento, y que, en el caso concreto, de acceder a las pretensiones se excederían esos límites.

4. Decisiones relevantes en el trámite de la audiencia inicial

14. En la audiencia inicial, el Tribunal Administrativo del Quindío fijó el litigio en los siguientes términos:

«¿Vulneran los actos administrativos demandados el principio de igualdad y las normas superiores invocadas, al no reajustar la asignación salarial del demandante al límite máximo fijado por el Gobierno Nacional para los empleados públicos del orden territorial de primera categoría, como consecuencia de la recategorización del municipio, en aplicación de los mismos criterios que fueron tenidos en cuenta para el aumento del salario del Alcalde (sic), Personero (sic), y Contralor Municipal (sic)?

En caso de que la respuesta anterior sea positiva, se debe establecer ¿si tiene derecho al reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales percibidos (sic) desde el año 2013 producto del mayor valor generado a causa del reajuste salarial?»⁴.

5. La sentencia apelada⁵.

15. El Tribunal Administrativo de Quindío, mediante sentencia de 10 de mayo de 2018 negó las súplicas de la demanda, ya que, de acuerdo con lo manifestado por la jurisprudencia, los entes territoriales pueden fijar las asignaciones de sus empleados dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional, según su capacidad presupuestal, lo que implica que no necesariamente tienen que nivelar los salarios en el tope máximo señalado por el presidente pues ello implicaría vaciar la competencia de estas autoridades.

16. Ahora bien, en relación con el derecho a la igualdad que se estimó vulnerado en la demanda, encontró que no es posible pretender equiparar el cargo del demandante con los empleos a los que se le hizo la nivelación por el máximo fijado por el Gobierno Nacional porque no pertenecen al mismo nivel, y las funciones de los cargos son claramente disímiles de las del demandante.

17. Por otra parte, ni siquiera se aportó o solicitó una prueba respecto de los requisitos, funciones y responsabilidades del cargo del señor López Duque, por lo que no es posible realizar una comparación con los empleos cuya remuneración fue establecida con el tope fijado por el Gobierno Nacional.

18. Ahora bien, el Tribunal estableció que al demandante le fue ajustado su salario todos los años, dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional, motivo por el cual no es posible afirmar que se vio afectado su mínimo vital y móvil.

19. Debido a que la entidad ejerció su defensa y que se negaron las pretensiones de la demanda se condenó en costas al señor López Duque.

6. El recurso de apelación⁶.

20. La parte demandante interpuso recurso de apelación, pues a su juicio se presentó una desigualdad entre los cargos de alcalde, personero y contralor respecto de los demás servidores públicos del ente territorial, pues mientras que a los primeros el concejo de Armenia les realizó un aumento derivado de la recategorización de manera automática, a los demás no.

21. Así mismo, indicó que en primera instancia se interpretaron de manera errónea las pretensiones pues es evidente que en la administración territorial tan solo existe un cargo de alcalde, de personero y de contralor, y, por lo tanto, no sería procedente realizar un test de igualdad en la medida en que no se está ante una relación entre iguales. Sin embargo, con base en el principio de favorabilidad abogó por la realización de un test de razonabilidad respecto del aumento que se les hizo a los servidores mencionados respecto de los demás trabajadores, a quienes únicamente se les realizaron los aumentos anuales con base en el índice de precios al consumidor.

22. Adicionalmente, señaló que existen algunos cargos correspondientes al nivel técnico, que se han beneficiado con el incremento propio de la reclasificación con posterioridad a la presentación de la demanda, lo cual denota la desigualdad.

23. Precisó que no es posible condenarlo en costas, como quiera que el ente territorial demandado no incurrió en gasto alguno para que asistiera al proceso, dado que el municipio cuenta con un departamento de defensa jurídica.

7. Alegatos de conclusión.

24. La parte demandante reiteró los argumentos de la apelación⁷.

25. Tanto la entidad demandada como el agente del ministerio público guardaron silencio.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

26. De conformidad con el Artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2. Problema jurídico.

27. De acuerdo con los argumentos de la apelación, el problema jurídico consiste en establecer si con ocasión de la reclasificación del municipio de Armenia realizada en el año 2013, era obligación del alcalde reajustar el salario de Héctor Jaime López Duque, 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.

3. Competencia para fijar los salarios de los empleados públicos.

28. En el Artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política se señaló 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.

29. Posteriormente, en el numeral 14 del Artículo 189 de la Constitución Política se estableció que el presidente de la República debe «crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales».

30. En ese sentido, se fijó una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo en la determinación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

31. El marco general al que se hizo referencia se concretó en la Ley 4 de 1992, y dentro de los criterios que fueron establecidos por el legislador al ejecutivo, se indicó que este debería señalar el límite máximo salarial de los servidores del nivel territorial (parágrafo del Artículo 12, Ley 4 de 1992).

32. Ahora bien, en la Constitución también se le atribuyeron competencias en la materia a los entes territoriales, tanto del nivel departamental como del municipal. En lo que corresponde a este último, debe tenerse en cuenta que en el numeral 6 del Artículo 313 se les asignó a los concejos la función de determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. Por su parte, el numeral 7 del Artículo 315 señaló que les corresponde a los alcaldes crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar las funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.

33. De acuerdo con lo anterior, se concluye que la facultad constitucional conferida a los concejos municipales 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, y, así mismo, la competencia que le corresponde a los alcaldes para la fijación de los emolumentos debe respetar esos mismos límites.

34. Adicionalmente, de acuerdo con el texto del Artículo 3 de la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones,

provisionar el pasivo prestacional y pensional y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma.

35. En el Artículo 6 de la disposición *ut supra* mencionada, se estableció que el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los municipios de primera categoría, no puede superar el 65% de los ingresos corrientes de libre destinación.

36. Luego, en el momento de analizar la posibilidad de realizar incrementos salariales, el alcalde debía tener en cuenta esos límites fijados por el legislador y no podía desconocer los principios presupuestales contenidos en el Artículo 12 del Decreto 111 de 1996.

4. El principio de favorabilidad.

37. La Sala de Subsección considera necesario realizar algunas precisiones respecto del principio de favorabilidad, dado que la parte demandante lo invocó como fundamento de sus pretensiones. Veamos:

38. De acuerdo con el Artículo 53 de la Constitución Política, este principio cabe aplicarlo cuando existe duda respecto del alcance o interpretación de las fuentes formales del derecho.

39. Esto es, no se trata de una fórmula general que se puede invocar cada vez que exista una situación abstracta en la que se pueda beneficiar a los trabajadores, sino que su intervención opera exclusivamente en el supuesto de hecho concreto de duda en la interpretación o alcance de las fuentes formales del derecho.

40. Dicho principio, tiene diferentes dimensiones: por una parte, la favorabilidad en sentido estricto que se presenta cuando la duda surge sobre la aplicación de dos o más normas entendidas estas como un enunciado hipotético al cual se enlaza una determinada consecuencia jurídica, y se requiere que se presenten las siguientes características: se debe tratar de disposiciones que sean válidas y estén en vigor; adicionalmente, deben regular la misma situación fáctica, y, al emplearse, debe respetarse el principio de la inescindibilidad o conglobamento⁹.

41. Junto a este mandato de optimización se encuentra el denominado *in dubio pro operario* que se presenta en los eventos en los que frente a una misma norma laboral surgen varias interpretaciones sensatas, que dan lugar a que se acoja aquella que más favorezca al trabajador¹⁰.

42. La Corte Suprema de Justicia ha señalado que solo hay lugar a recurrir a él en aquellos eventos en los que nace en el juez una duda en la interpretación, es decir, así la norma permita otras interpretaciones no es obligatorio su empleo si para el conductor del proceso no hay ninguna inquietud. Adicionalmente, los jueces no están obligados en todos los casos a acoger como correctas las interpretaciones que de las normas propongan las partes, tanto demandante como demandado, y, por último, no se hace extensivo a los casos en que al juzgador pueda surgirle incertidumbre respecto de la valoración de una prueba, dado que éstas se aprecian de acuerdo con el criterio de la sana crítica¹¹.

43. En el caso concreto, la parte demandante no se refirió en concreto a un conjunto de disposiciones respecto de las cuales exista duda, para que surta la necesidad de aplicar la más favorable. Simplemente se afirmó de manera general y abstracta que hay lugar a aplicar el mencionado principio, sin referencia a un fundamento normativo concreto.

43. En ese sentido, la Sala advierte que la favorabilidad no tiene el alcance de actuar en pro de los derechos de los trabajadores en situaciones generales y abstractas, pues solo es predicable en caso de dudas en la interpretación y alcance de diferentes normas, o en los casos en los que una sola disposición se puede leer de diferentes maneras.

44. Por lo tanto, el argumento expuesto por la parte demandante no tiene vocación de prosperidad.

5. El derecho a la igualdad.

45. La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto del derecho a la igualdad, y al respecto ha aclarado 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 diferencia¹².

46. En el caso concreto se pretende que se realice un ejercicio de comparación entre disposiciones que expiden diferentes autoridades: por una parte, las que le corresponden al concejo de la ciudad de Armenia dentro del ámbito de su competencia, y aquellas que se encuentran en cabeza del alcalde municipal.

47. Esta sola circunstancia amerita ser tenida en cuenta en el momento de analizar los argumentos relacionados con la desigualdad, pues las consideraciones relevantes para expedir las disposiciones en las que se materializan las facultades relativas al régimen salarial varían, así como su impacto fiscal.

48. Por otra parte, es preciso poner de presente que las normas no se refieren a una misma categoría de servidores públicos, sino que se trata de disposiciones salariales y prestacionales de cargos que tienen diferentes responsabilidades y requisitos, y por lo tanto es posible que exista distinción en el trato, sin que esa sola circunstancia implique una vulneración del derecho a la igualdad.

49. Además, es necesario tener en cuenta que, tal como se puso de presente en la contestación de la demanda, el municipio de Armenia fijó el régimen salarial de acuerdo con lo establecido en el Decreto 111 de 1996, y que de acceder a las pretensiones se superarían los límites a los gastos de funcionamiento impuestos en el Artículo 3 de la Ley 617 de 2000.

50. Ahora bien, resulta imperioso analizar el contexto en el que fueron expedidas las disposiciones relativas al régimen salarial de los empleados del municipio de Armenia. Veamos:

51. Por medio del Decreto 97 de 2012 el alcalde del municipio de Armenia decretó que para la vigencia fiscal del año 2013 se clasificaría este ente territorial en categoría primera¹³; en virtud de lo anterior, el concejo del citado municipio fijó el salario de las siguientes autoridades administrativas, durante los periodos de años 2013 a 2017, así¹⁴:

Año	Acuerdo	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
2017	095 de 2017	Alcalde	\$12.507.612
		Personero y contralor	\$12.507.612

52. Por su parte, el demandante¹⁵ percibió la siguiente retribución:

Año	Salario	Aumento IPC acumulado para el año	Salario que debió recibir de acuerdo con el incremento del IPC acumulado en el año anterior
2013	\$1.302.600	1,94%	
2014	\$1.340.900	3,66%	\$1.327.870
2015	\$1.407.900	6,77%	\$1.389.976
2016	\$1.531.400	5,75%	\$1.503.214

53. Como se puede observar, el aumento que le fue realizado al señor López Duque estuvo por encima de la simple variación del índice de precios al consumidor.

54. Además, se advierte que la alcaldía de Armenia respetó los límites establecidos por el Gobierno Nacional para los empleados del nivel técnico del orden territorial que para el año 2016 fue de \$2.426.891¹⁶.

55. Ahora bien, tal como lo ha señalado esta corporación¹⁷, el hecho 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.

56. Si bien es cierto 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 un incremento del salario en favor del demandante, por cuanto que 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 conferido 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 disposiciones expedidas por el concejo municipal, y la otra, por la alcaldía, por lo que cada cual actuó dentro de los límites de sus competencias.

57. En este punto es necesario señalar que precisamente el concejo municipal dentro del debate democrático establece las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y concretamente fija el correspondiente del alcalde, por lo que no son de recibo los argumentos expuestos por la parte demandante según los cuales los miembros de esa corporación se limitan a aprobar lo que la máxima autoridad del municipio les impone.

58. De acuerdo con lo anterior, al demandante no le asiste el derecho a obtener la nivelación salarial que reclama, como quiera que no se desconoció los principios de favorabilidad e igualdad en los que se fundaron las pretensiones de la demanda.

6. Costas.

59. El Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone 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 Procedimiento Civil», en armonía con lo anterior, el numeral 10 del Artículo 365 del Código General del Proceso señala que la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas : «[...] se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto [...]».

60. Así mismo, el numeral 8º del Artículo 365 del Código General del Proceso, señala expresamente que «solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezcan que se causaron y en la medida de su comprobación».

61. Además, en el numeral 3 del Artículo 365 del Código General del Proceso se estableció que «En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda».

62. En el caso concreto, y de acuerdo con todo lo anterior, se advierte que no hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la parte recurrente, como quiera que, a pesar de que el recurso de apelación se resolvió en contra de Héctor Jaime López Duque, la alcaldía municipal de Armenia no realizó ninguna actuación en esta instancia.

63. No habrá lugar a revocar la condena en costas en primera instancia, como quiera que la alcaldía de Armenia presentó contestación de la demanda y alegatos de conclusión, por lo que se advierte que se causaron.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 10 de mayo de 2018, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Héctor Jaime López Duque.

-

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas de segunda instancia.

TERCERO: En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión del veintiséis (26) de marzo de dos mil veinte (2020)

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 1 y 2 del cuaderno 1 del expediente.
2. Folios 2 a 4 del expediente.
3. Visible en los folios 76 a 91 del expediente.
4. Folio 174 vto. del expediente.

5. Folios 193 a 207 del expediente.

6. Folios 211 a 234 del expediente.

7. Folios 354 a 358 del expediente.

8. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

9. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia de 15 de febrero de 2011, expediente 40.662, magistrado ponente: Carlos Ernesto Molina Monsalve.

10. *Ibidem.*

11. *Ibidem.*

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

13. Visible en los folios 31 y 32 del expediente.

14. Folios 33 a 47 del expediente.

15. Folios 28 y 29 del expediente.

16. Tal como consta en el Decreto 225 de 2016.

17. 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;

Fecha y hora de creación: 2025-06-18 08:55:35