



Sentencia 2017-00308 de 2021 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 TOPE 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 respecto 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. 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 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

Es necesario señalar que en el numeral 3 del Artículo 365 del Código General del Proceso se señaló 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». Sin embargo, se reitera que la condena en costas no es automática, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 8 del Artículo 365 de la Ley 1563 de 2012, por lo que en el caso concreto se deberá valorar si efectivamente se causaron. Así las cosas, se advierte que no hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la parte recurrente en segunda instancia, 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, D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 63001-23-33-000-2017-00308-01(2967-18)

Actor: JUAN CARLOS GARCÍA JIMÉNEZ

Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA

I. ASUNTO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, el 5 de abril de 2018, que negó las pretensiones de la demanda de la referencia.

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones¹

Juan Carlos García Jiménez, 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-4214 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 haber cancelado por concepto de recategorización del ente territorial.

- Resolución 1164 de 19 de diciembre de 2016, a través de la cual el alcalde del municipio de Armenia, confirmó el anterior acto administrativo.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de la diferencia entre 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.

Además, pidió que se cumpla la sentencia en los términos de los Artículos 187, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que se condene en costas al ente territorial demandado.

2.2. Hechos²

Juan Carlos García Jiménez tiene una vinculación legal y reglamentaria con el municipio de Armenia desde el 1 de enero de 1998 y en el momento de presentación de la demanda ocupaba el cargo de bombero, grado 02 del nivel asistencial en carrera administrativa.

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 ser de primera categoría, y como consecuencia de lo anterior la Asamblea Departamental decretó el reajuste salarial del alcalde, el personero y el contralor municipal.

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.

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.

El demandante solicitó el pago de la diferencia entre lo recibido y lo que considera debió ser efectivamente pagado, y por medio de los actos demandados la Administración negó la petición.

2.3. Normas violadas y concepto de violación³.

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.

En el concepto de violación, el apoderado de la parte demandante 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 García Jiménez como consecuencia de la recategorización del municipio de Armenia a partir del año 2013, pues esta situación 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.

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

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.

2.4. Contestación de la demanda⁴.

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.

En la contestación se argumentó que el cargo de alcalde no se puede comparar con el de los otros servidores de la entidad ya que no tiene las mismas responsabilidades y requisitos.

Además, sostuvo que en los eventos en los que un ente territorial asciende de categoría no hay obligación de realizar un aumento, pues eso depende de la situación financiera en que se encuentre. Concretamente, se señaló que de acuerdo con la Ley 617 de 2000, dependiendo de la categoría se tienen unos límites para gastos de funcionamiento, y que, en el caso concreto, de acceder a las pretensiones se excederían esos límites.

Por otra parte, señaló que hay una imposibilidad de acceder a las pretensiones del demandante y demás servidores de la entidad, pues ello supondría gastos superiores a los ingresos, equivalentes al total del presupuesto del Municipio de Armenia en dos vigencias fiscales.

2.5. Decisiones relevantes en el trámite de la audiencia inicial

En el acta de audiencia inicial, quedó constancia que el Tribunal Administrativo del Quindío fijó el litigio en los siguientes términos:

«¿Se debe declarar la nulidad de los actos acusados, por los cuales el Municipio de Armenia negó y posteriormente ratificó la negativa del reconocimiento y pago de las diferencias por concepto de salario y factores salariales resultantes del mayor valor generado a causa del reajuste salarial que la parte reclama debió efectuarse por la recategorización de la Entidad Territorial en el año 2013 y siguientes, en iguales condiciones en los (sic) que se ha venido verificando el reajuste salarial del Alcalde Municipal (sic), Personero Municipal (sic) y Contralor Municipal (sic) de Armenia?»⁵.

2.6. La sentencia apelada⁶.

El Tribunal Administrativo de Quindío, mediante sentencia de 5 de abril de 2018 negó las súplicas de la demanda, de acuerdo con los siguientes argumentos:

En primer lugar, señaló que la facultad para señalar las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos de la administración municipal le corresponde establecerla al concejo municipal, de acuerdo con los límites establecidos por el Gobierno Nacional.

En segundo lugar, indicó que el demandante debió demandar los actos de reajuste salarial anualmente adoptados por el municipio de Armenia para su cargo para los años 2013, 2014, 2015, 2016.

En tercer lugar, puso de presente que de las normas que se invocaron como quebrantadas no se desprende el deber del alcalde de fijar los salarios en el tope establecido por el Gobierno Nacional.

Además, precisó que no es posible iniciar un debate sobre un trato desigual cuando se trata de cargos que tienen diferentes requisitos y responsabilidades, pues en este caso no opera el principio de a trabajo igual, salario igual.

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

2.7. El recurso de apelación⁷.

La parte demandante interpuso recurso de apelación, ya que 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.

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 en comparación con los demás trabajadores, a quienes únicamente se les realizaron los aumentos anuales con base en el índice de precios al consumidor.

Por otra parte, manifestó que la demanda no pretende que se comparen las funciones, responsabilidades y experiencia del alcalde, del personero y del contralor con el resto de empleados del municipio, sino que se tenga en cuenta que existe una situación común, que amerita el derecho a la igualdad de trato.

Ahora bien, pese a que coincide con el Tribunal Administrativo del Quindío en considerar que existe discrecionalidad en la fijación de los salarios, afirmó que esta facultad 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.

Además de lo expuesto, informó que de manera sobreviniente a la presentación de la demanda, conoció que los salarios de dos cargos del nivel técnico fueron incrementados con el tope máximo establecido por el Gobierno Nacional.

Precisó que no es posible condenarlo en costas, pues el demandante acudió ante la jurisdicción contencioso administrativa en busca de protección, con la firme convicción de que existe una vulneración de sus garantías constitucionales y legales.

2.8. Alegatos de conclusión

La parte demandante presentó alegatos por fuera de tiempo, motivo por el cual no serán tenidos en cuenta.

La entidad demandada guardó silencio.

2.9. Concepto rendido por el agente del ministerio público.

Pidió que se confirme la decisión de 5 de abril de 2018 que negó las pretensiones de la demanda, salvo lo relacionado con la condena en costas, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

En cuanto al fondo de la controversia indicó que no hay una relación directa entre la recategorización del municipio y la fijación de salarios, pues se trata de temas legalmente regulados de manera diferente, mediante instrumentos independientes.

Así mismo, señaló que no existe una disposición que obligue a incrementar el salario por el cambio de categoría del ente territorial y agregó que no hay posibilidad de comparar el cargo del demandante con el del alcalde, personero y contralor.

En relación con las costas procesales, solicitó que se revoque la providencia por cuanto no basta el factor objetivo para imponer una condena, dado que se debe evaluar la gestión desplegada por los apoderados, así como la buena fe en el trámite del proceso.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

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.

3.2. Marco de análisis de la segunda instancia.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 328 del Código General del Proceso⁹, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

3.3. Problema jurídico.

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 Juan Carlos García Jiménez, 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.

Además, se deberá establecer si hay lugar a revocar la condena en costas impuesta en primera instancia a la parte demandante.

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

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.

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».

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.

El marco general al que se hizo referencia se concretó en la Ley 4 de 1992, y dentro de los criterios que le 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).

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, en el numeral 7 del Artículo 315 se señaló que les corresponde a los alcaldes crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.

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.

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

En el Artículo 6 de dicha norma 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.

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 se podían desconocer los principios presupuestales contenidos en el Artículo 12 del Decreto 111 de 1996.

3.5. El principio de favorabilidad

Esta Sala encuentra necesario recordar en qué consiste el principio de favorabilidad, pues la parte demandante lo invocó como fundamento de sus pretensiones:

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.

El mismo 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 conglobamento¹⁰.

Junto con este principio 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 y que da lugar a que se acoja aquella que más le favorezca al trabajador¹¹.

En relación con el mismo, la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que tiene las siguientes particularidades: 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, pues las mismas se aprecian de acuerdo con el criterio de la sana crítica¹².

En el caso concreto, 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.

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

3.6. El derecho a la igualdad

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 diferencia¹³.

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.

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 el impacto fiscal de las mismas.

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 diferencias en el trato sin que esa sola circunstancia implique una vulneración del derecho a la igualdad.

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.

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:

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 primera¹⁴; 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, así¹⁵:

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

Por su parte, el demandante¹⁶ 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	\$1.029.100	1,94%	
2014	\$1.059.400	3,66%	\$1.049.064
2015	\$1.112.400	6,77%	\$1.098.174
2016	\$1.210.000	5,75%	\$1.187.709

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

Además, se advierte que la alcaldía de Armenia respetó los límites establecidos por el Gobierno Nacional para los empleados del nivel asistencial del orden territorial que para el año 2016 fue de \$2.402.810¹⁷.

Ahora bien, tal como lo ha señalado esta corporación¹⁸, 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; 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.

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 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.

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

De la condena en costas en primera instancia.

La parte demandante pretende que se revoque la providencia sentencia de 5 de abril de 2018, en cuanto dispuso de la condena en costas del señor García Jiménez, por cuanto no basta el factor objetivo para imponer una condena, dado que se debe evaluar la gestión desplegada por los apoderados, así como la buena fe en el trámite del proceso.

En relación con las costas, es preciso poner de presente que en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se señaló que en la sentencia se debe disponer sobre estas, con base en lo establecido en el Código de Procedimiento Civil¹⁹, sustituido por la Ley 1564 de 2012.

Por su parte, en el numeral 1 del Artículo 365 del Código General del Proceso se estableció que «Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso», con lo cual, se advierte que se abandonó el criterio subjetivo que rigió en vigencia de la Ley 446 de 1998.

Sin embargo, estas no se imponen de manera automática, ya que, de acuerdo con el numeral 8 de la Ley 1564 de 2012, «Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación», con lo que se introdujo el criterio objetivo

valorativo, en el que el juez debe analizar si estas se causaron.

Ahora bien, el concepto de costas, tal como lo señaló el Artículo 361 del Código General del Proceso está compuesto por las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

Respecto de estas últimas, se precisa que se calculan atendiendo la posición de los sujetos procesales, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (y actualmente se rigen por lo dispuesto en el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016).

En ese orden de ideas, la condena en costas en primera instancia resulta procedente cuando se advierte que la parte es vencida y se causaron expensas (cuyo monto se determina de conformidad con los gastos efectivamente sufragados por las partes) y las agencias, que se considera se produjeron con la representación efectiva de los apoderados.

En el caso concreto, se condenó en costas al señor García Jiménez y, si bien el Tribunal Administrativo del Quindío no expuso los argumentos precisos por los cuales procedía esta condena, señaló que se hacía en aplicación de los Artículos 365 y 366 de la Ley 1564 de 2012.

De acuerdo con el Artículo 365 del Código General del Proceso, esta sala advierte que había lugar a la condena impuesta, ya que el señor García Jiménez fue vencido en el proceso y el municipio de Armenia participó durante el trámite de la primera instancia a través de apoderada, quien contestó la demanda, participó en el trámite de la audiencia inicial y alegó de conclusión.

A partir de lo anterior se advierte que en efecto había lugar a condena en costas en primera instancia.

Diferente es lo relacionado con la liquidación de estas, que se rige por lo dispuesto en el Artículo 366, que establece que se debe hacer cuando quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o cuando esté notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior.

Respecto de este aspecto, se evidencia que el Tribunal Administrativo del Quindío no estableció un monto, sino que señaló que se habría de proceder de acuerdo con lo prescrito en el Artículo 366 del Código General del Proceso.

En ese orden de ideas, esta sala considera que no hay lugar a revocar la condena en costas impuesta en primera instancia, ya que, en efecto la entidad demandada contestó la demanda a través de su apoderada, y esta asistió a la audiencia inicial y presentó alegatos de conclusión.

3.7. Costas.

En la misma línea argumentativa que se siguió en el acápite anterior, es necesario señalar que en el numeral 3 del Artículo 365 del Código General del Proceso se señaló 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».

Sin embargo, se reitera que la condena en costas no es automática, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 8 del Artículo 365 de la Ley 1563 de 2012, por lo que en el caso concreto se deberá valorar si efectivamente se causaron.

Así las cosas, se advierte que no hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la parte recurrente en segunda instancia, como quiera que, a pesar de que el recurso de apelación se resolvió en contra del señor Juan Carlos García Jiménez, la Alcaldía municipal de Armenia no realizó ninguna actuación en esta instancia.

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 5 de abril de 2018, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Juan Carlos García Jiménez.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas de segunda instancia.

TERCERO: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “SAMAI” y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 1 y 2 del cuaderno 1 del expediente.
2. Folios 2 a 4 del cuaderno 1.
3. Folios 4 a 11 del expediente.
4. Visible en los folios 72 a 87 del expediente.
5. Folio 163 del expediente.
6. Folios 178 a 187 del expediente.
7. Folios 191 a 214 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. «Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]».
10. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia de 15 de febrero de 2011, expediente 40.662, magistrado ponente: Carlos Ernesto Molina Monsalve.
11. Ibidem.
12. Ibidem.
13. Corte Constitucional, sentencia C - 279 de 24 de junio de 1996, magistrado ponente: Hugo Palacios Mejía.
14. Visible en los folios 31 y 32 del expediente.
15. Folios 33 a 47 del expediente.
16. Folios 26 y 27 del cuaderno 1.

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

18. 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;

19. Al respecto se recuerda que este fue sustituido por el Código General del Proceso, que entró en vigencia para la jurisdicción de lo contencioso administrativo desde el 1 de enero de 2014, por lo que las referencias hechas al Código de Procedimiento Civil de entienden sustituidas por la Ley 1564 de 2012.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:48:45