

**REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS A NIVEL TERRITORIAL – Fijación. Competencia / INCREMENTO SALARIAL – Reconocimiento**

Si bien la Constitución Política en el artículo 287, le otorgó a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses esto no incluye la fijación del régimen salarial aplicable a sus empleados, pues la misma está radicada Constitucionalmente en el Congreso de la República, el cual, en uso de la misma, le fijó al Gobierno Nacional, a través de la Ley 4ª de 1992, los principios a los que debe someterse para ejercer la atribución de fijar dicho régimen. La autonomía y facultades que la Constitución le otorga a los entes territoriales en materia salarial (artículos 287, 300, 313, 305, 313 y 315), están supeditadas no sólo a la ley general que sobre la materia expidió el Congreso de la República, Ley 4 de 1992, sino también a las normas que, dentro de su competencia, dicta el Gobierno Nacional para desarrollarla. El Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín –INVAL-, tenía la obligación de fijar, para el 2002, los salarios de los empleados de sus dependencias atendiendo los límites máximos y las equivalencias con cargos similares que el Municipio de Medellín fijó para ese año, es decir, que dicha atribución dependía de la expedición del Decreto respectivo. Mediante el Decreto 660 de 2002, el Gobierno Nacional fijó las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional; por su parte, el Acuerdo No. 51 de 2001, expedido por el Concejo de Medellín aumentó el salario básico para el año 2002 en el mismo porcentaje certificado por el DANE como IPC para el año 2001 para los empleados públicos del Municipio de Medellín, sin que pueda ser inferior al 8%, siendo en consecuencia éste el incremento salarial que deberá ser aplicado al sub-lite.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 287 / DECRETO 660 DE 2002

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION “B”**

**Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil once (2011).

**Radicación número: 05001-23-31-000-2002-04822-01(0620-10)**

**Actor: SILVIA ELENA TAMAYO GARCIA**

**Demandado: INSTITUTO METROPOLITANO DE VALORIZACION DE MEDELLIN – INVAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia de 31 de julio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda incoada por Silvia Elena Tamayo García contra el Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín –INVAL- en Liquidación y el Municipio de Medellín.

#### **LA DEMANDA**

Estuvo encaminada a obtener la nulidad del Oficio de 13 de junio de 2002, proferido por el Gerente Liquidador del INVAL, que negó el reajuste salarial para el año 2002 y la Resolución GG 000221 de 12 de agosto del mismo año que resolvió el recurso de reposición interpuesto confirmando la decisión anterior.

Como consecuencia de lo anterior solicitó condenar a la entidad demandada a reconocerle y pagarle el reajuste salarial previsto para el año 2002 con retroactividad a enero del mismo año, con incidencia en las prestaciones; se indexen las sumas dinerarias según el artículo 174 del C.C.A. y se condene en costas y agencias en derecho.

Como hechos que sirvieron de sustento a las anteriores pretensiones narra los siguientes:

El Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín –INVAL- en Liquidación es un Establecimiento Público con Personería Jurídica, Autonomía Administrativa y Patrimonio Independiente, descentralizado del orden Municipal de Medellín, creado mediante el Acuerdo 39 de 1981 proferido por el Concejo de Medellín.

Los Estatutos del INVAL están previstos en los Decretos 723 de 1991; 152 y 229 de 2002, modificados por el Decreto 766 del mismo año que ordenó su liquidación.

La normativa citada estableció que los funcionarios del INVAL serían trasladados al Municipio de Medellín, por lo que dicha entidad territorial es solidaria por el pasivo laboral.

El artículo 3 parágrafo 1 de la Resolución G.G. No. 520397 de 24 de junio de 1997, proferida por el Gerente del INVAL dispuso que “A partir de la fecha de la vigencia de la presente Resolución, las Categorías con sus respectivas asignaciones de la Planta de Cargos del INVAL seguirán siendo iguales a las del Municipio de Medellín.”

En virtud de la Resolución G.G. No. 520397 de 24 de junio de 1997, el INVAL expidió las Resoluciones Nos. G.G. 007 de 3 de enero de 1998; 001 de 5 de enero de 1999; 0060 de 1 de enero de 2000 y 0008 de 1 de enero de 2001, a través de las cuales se dispuso el reajuste salarial de los empleados del INVAL de acuerdo con el incremento ordenado para los empleados del Municipio de Medellín.

El Acuerdo 051 de 2001 proferido por el Concejo Municipal, determinó un reajuste salarial del 8% para los empleados del Municipio de Medellín para el año 2002 con retroactividad a enero, situación que cubre a los empleados del INVAL.

El Proyecto de Presupuesto del INVAL para el año 2002 y la Resolución G.G. No. 001 de 2002 que adoptó la liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la entidad para la vigencia 2002, previó un incremento en el rubro Servicios Personales del 8%, lo cual no genera un gasto adicional.

El 24 de mayo de 2002 la demandante presentó derecho de petición al Gerente Liquidador de la entidad demandada, en el que solicitó el reconocimiento y pago del incremento salarial señalado, la cual fue negada mediante el Oficio de 13 de junio de 2002.

Contra la decisión anterior, la actora interpuso el recurso de reposición, que fue resuelto de forma negativa mediante la Resolución No. GG 000221 de 12 de agosto de 2002.

La demandante ingresó a laborar al INVAL el 30 de septiembre de 1987 hasta su traslado al Municipio de Medellín ordenado por el Decreto 1147 de 2002, desempeñando en la actualidad el cargo de Tecnólogo en Construcciones.

Fue inscrita en Carrera Administrativa mediante Resolución No. 044 de 27 de septiembre de 1993 expedida por la Comisión Seccional del Servicio Civil del Departamento de Antioquia.

El salario devengado por la demandante en el 2001 era de \$1'266.991 y con el reajuste salarial del 8% se incrementaría a \$1'368.350.

El Gerente Liquidador del INVAL devengó en el año 2002 un salario mensual equivalente a un Secretario de Despacho, demostrándose en su caso un aumento efectivo de salario, con relación a lo asignado el año anterior para su cargo.

### **NORMAS VIOLADAS**

Como disposiciones violadas cita las siguientes:

Constitución Política artículos 1, 2, 6, 13, 25, 29, 53 y 58; Código Contencioso Administrativo artículo 85; Resolución No. G.G. 001 de 2002; Acuerdo 51 de 2001; Ley 443 de 1998 artículos 1, 2, 30, 31 y 35; Resolución No. G.G. 5202 de 1997; Ley 4ª de 1992; Estatutos del INVAL.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

El apoderado Judicial de la Alcaldía de Medellín se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos (fl. 84 a 90):

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, porque el Instituto Metropolitano de Valorización INVAL, es un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y por lo tanto sujeto de derechos y obligaciones.

Mediante el Acuerdo No. 051 de 2001, el Concejo de Medellín determinó el incremento salarial que regiría para los empleados públicos municipales que conformaran la planta de cargos del Municipio de Medellín, la Personería, la Contraloría General de Medellín y el Concejo de Medellín no amparados por la Convención Colectiva.

El artículo 3 del anterior Acuerdo indicó que sus disposiciones no comprenden a los Institutos Descentralizados del Orden Municipal, quienes para efectos del incremento salarial, se regirán por lo que al respecto establezcan sus Juntas Directivas.

Por su parte, el apoderado judicial del Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín – INVAL-, se opuso a las pretensiones de la demanda con la siguiente argumentación (fl. 92 a 97):

La demandante considera que tiene un derecho subjetivo que le ha sido desconocido con la actuación de la administración, cual es el incremento de su salario en el año 2002 en un porcentaje igual al que fue incrementado el salario de los funcionarios del Municipio de Medellín, es decir, el ocho por ciento (8%), consagrado en el parágrafo 1º del artículo 3º, de la Resolución No. 520297 de 24 de junio de 1997, expedida por el Gerente del INVAL.

Sin embargo en los estatutos de la entidad se señaló que corresponde a la Junta Directiva, entre otras funciones, fijar las asignaciones del personal a su servicio y establecer las escalas salariales para los diferentes cargos.

Dentro de las facultades otorgadas al Gerente de la entidad demandada, no comprendían la autorización para modificar o fijar las asignaciones del personal al servicio de la institución, ni modificar o fijar las escalas salariales para los diferentes cargos de los funcionarios, ni definir tales asignaciones y escalas salariales hacia el futuro, es decir para los años posteriores a 1997.

Para la entidad resulta evidente la configuración de la llamada excepción de ilegalidad respecto del parágrafo 1º del artículo 3º de la Resolución No. GG 520297 del 24 de junio de 1997, porque la fijación y modificación de las asignaciones del personal vinculado al INVAL y de las escalas salariales para los diferentes cargos de sus funcionarios, es una facultad que solo puede ser ejercida por la Junta Directiva y no por el Gerente, según las previsiones estatutarias. Esa facultad no fue delegada u otorgada por tal Junta para la expedición de la precitada Resolución.

Propuso además la excepción la que denominó como de improcedencia de las pretensiones, debido a que el concepto de violación que se estructura en la

demanda, impone necesariamente que se aplique la citada disposición normativa cuya ilegalidad se alegó por vía de excepción, es decir, la argumentación adicional en virtud de la cual se alega la violación de normas superiores, surge como consecuencia de la inaplicación de la resolución al acto administrativo demandado. Por lo tanto, al ser la justicia administrativa esencialmente rogada, no puede el Juez Administrativo recomponer la demanda y abordar el análisis de legalidad de la actuación de la administración confrontando, el proceder de la administración con todo el ordenamiento positivo.

En estas acciones, el Juez Administrativo solo debe confrontar el acto acusado con base en los señalamientos expresos que se hagan en la demanda, es decir, la manifestación de la administración con las normas expresamente citadas por el demandante.

La administración supuestamente desconoció el derecho subjetivo de la demandante, esto es a que su salario sea ajustado anualmente, de acuerdo a la noción de "salario móvil", no obstante, tal concepto corresponde al "promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central", por lo tanto en este caso no se determinan ni son determinables las variables necesarias para estimar la posición del ingreso de la demandante frente al de los servidores públicos.

#### **LA SENTENCIA**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia de 31 de julio de 2009, declaró la nulidad del Oficio de 13 de junio de 2002 y de la Resolución GG No. 000221 de 12 de agosto del mismo año, y condenó al Municipio de Medellín a reconocer a la demandante el 8% del reajuste salarial sobre el salario básico y prestaciones sociales mensuales desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2002 y declaró probada la excepción de ilegalidad de la Resolución GG No.520297 de 1997 (fls. 240 a 246).

Respecto de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Medellín, indicó que no prospera porque una vez liquidado el INVAL, el Municipio se subroga en las obligaciones y derechos del Instituto, así como la titularidad de sus bienes, rentas y presupuesto.

De otro lado, la parte actora alega que el incremento reclamado, y que corresponde al año 2002 debió reconocerse, como quiera que se trata de un derecho adquirido en virtud de lo previsto en el artículo 3° de la Resolución No. GG 520297 de 2002, que estipula que a partir de su vigencia, las categorías con sus respectivas asignaciones de la planta de cargos del INVAL seguirán siendo iguales a las del Municipio de Medellín.

A pesar de lo anterior, el Instituto de Valorización ha sostenido que dicha Resolución es contraria al ordenamiento jurídico y que por tanto de ella no puede derivarse el derecho que reclama la demandante, ya que fue expedida por el Gerente de la entidad en ejercicio de la facultad otorgada para efectuar la reforma administrativa y crear, suprimir o fusionar los cargos necesarios para el buen funcionamiento de la entidad, además quedó facultado para modificar los manuales de funciones y procedimientos existentes para adecuarlos a la nueva planta de cargos.

Sin embargo esta competencia no comprende la de fijar las escalas de remuneración y asignaciones salariales de los diferentes cargos, que fue lo que hizo el Gerente, excediendo de ese modo sus funciones y competencias.

Los artículos 25 y 29 del Decreto No. 723 de 31 de octubre de 1991, expedido por el Alcalde de Medellín, determinan las funciones de la Junta Directiva del Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín –INVAL- con relación al personal de la entidad, el otorgamiento de una competencia para reestructurar la entidad, no podía extenderse a la actuación del Gerente, contenida en el párrafo 1° del artículo 3° de la Resolución GG No. 520297, que resulta contraria a derecho por no habersele conferido la misma y no ser propia o connatural al cargo, por lo tanto declaró probada la excepción de ilegalidad de la referida Resolución.

En procesos semejantes al que se estudia, el Tribunal con base en los precedentes de la Corte Constitucional ha considerado que el reajuste salarial es un derecho del trabajador de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política, pues la remuneración debe ser mínima vital y móvil proporcional a la calidad y cantidad de trabajo, que haga viable el acceso a productos y servicios básicos que implican el mantenimiento de una vida en condiciones decorosas, lo que implica en una economía inflacionaria el mantenimiento del valor actualizado del salario para sostener el poder adquisitivo de la remuneración.

Esta tesis ha sido acogida por la Corte Constitucional en sentencias C-710 y C-815 de 1999, C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-1017 de 2003 y C-931 de 2004, las que concluyeron que el trabajador tiene derecho al reajuste salarial.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-1433 de 2000, indicó que el incremento de la remuneración percibida por el trabajador no podía ser inferior a la inflación causada, esto es, el IPC del año anterior.

Por su parte, en la sentencia C-1064 del 2001, la Corte Constitucional consideró que debían tenerse en cuenta criterios de productividad, ingreso nacional y el producto interno bruto para determinar el reajuste salarial.

En el sub-lite se adoptó un criterio particular habida consideración que se trata del nivel municipal, lo que obliga a tener en cuenta la realidad administrativa y laboral de la parte actora. En esas circunstancias en desarrollo de los principios de igualdad y equidad, acudió al porcentaje en que se incrementó la asignación para el año 2002 en el Municipio de Medellín, habida cuenta que en virtud de la liquidación del INVAL los funcionarios fueron incorporados al ente territorial, debiéndose aplicar el principio de trabajo igual salario igual, con la advertencia de que se toma la escala del Municipio por estar adscrito al mismo sector administrativo.

El Municipio de Medellín deberá pagar la diferencia existente entre el salario indexado en un 8% y lo pagado por concepto de salario para el año 2002.

Respecto de la incidencia del aumento en las prestaciones sociales, indicó que la parte actora no lo solicitó en la vía gubernativa por lo que negó la pretensión.

## **EL RECURSO**

La entidad demandada –Municipio de Medellín- interpuso recurso de apelación (fl. 248) contra la decisión anterior.

Brevemente indica que el actor al agotar la vía gubernativa “no invocó en sus pretensiones lo relativo al incremento con base en la constitución política, sino con base en el acuerdo 51 de 2001 y en resoluciones expedidas por la Gerencia



General del INVAL...” sin que pueda el Juez de instancia decidir olvidándose del principio de congruencia, al haber rebasado lo requerido en la vía gubernativa condenando extra y ultra petita a través de una vía de hecho.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir, previas las siguientes:

## **CONSIDERACIONES**

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Consiste en decidir si la demandante tiene derecho a que la entidad territorial demandada le reconozca el reajuste salarial correspondiente al año 2002, o si por el contrario para aquellas vigencias fiscales existía excepción para su pago.

### **ACTOS ACUSADOS**

Oficio de 13 de junio de 2002, proferido por el Gerente Liquidador del INVAL, que negó el reajuste salarial para el año 2002. (fl. 4)

Resolución GG 000221 de 12 de agosto de 2002 que resolvió el recurso de reposición interpuesto confirmando la que niega. (fls. 9-10)

Indicaron los actos demandados que en relación con la solicitud de pago del incremento salarial correspondiente al año 2002 con retroactividad a enero del mismo año, no es posible el reconocimiento por cuanto el Decreto Municipal 229 de 1 de marzo de 2002 reglamentario del Decreto 152 de 20 de febrero de 2002, dispuso en el artículo 3, la prohibición de asumir nuevos compromisos durante el proceso de liquidación de la entidad, realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de Pactos o Convenciones Colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad.

Exceptuó de la prohibición, las actividades relacionadas con los actos y operaciones encaminadas a culminar las iniciadas con el propósito de prevenir la generación de nuevas responsabilidades a cargo de la entidad o evitar un detrimento patrimonial; y los gastos de funcionamiento necesarios para garantizar el normal desarrollo del proceso de liquidación.

Advierte que el Gerente y la Junta Liquidadora sólo son competentes para adoptar las decisiones que sean compatibles con la liquidación, es decir, aquellas que se orientan a garantizar una rápida y efectiva liquidación tal como lo prevé el literal g. del artículo 8 del Decreto 229 de 2002, siendo improcedente el aumento por no corresponder al giro ordinario de los negocios.

#### **DE LO PROBADO EN EL PROCESO.**

##### **Incremento Salarial para el 2002.**

El Acuerdo No. 51 de 2001 (fl. 24 vto), expedido por el Concejo Municipal de Medellín, previó el incremento salarial que regirá en el 2002 para los empleados públicos Municipales, que conforman la Planta de Cargos del ente territorial, no amparados por la Convención Colectiva de Trabajo, disponiendo lo siguiente:

**“En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las que se le confieren en los numerales 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y actuando de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992,**

#### **ACUERDA**

**Artículo 1: Auméntese el salario básico mensual para el año 2002, en el mismo porcentaje certificado por el DANE como IPC para el año 2001, de los Empleados Públicos del Municipio de Medellín, la Personería, la Contraloría General de Medellín y del Concejo de Medellín, no amparados por la Convención Colectiva de Trabajo. PARÁGRAFO: En todo caso, el incremento salarial de que trata el presente Acuerdo no podrá ser inferior al 8% (...).”**

##### **Incremento Salarial para el año 2003.**

Por Resolución No. 00009 de 8 de enero de 2003, el Gerente Liquidador del INVAL dispuso incrementar las asignaciones salariales mensuales de todos los empleados en un 6% a partir de 1 de enero del mismo año (fl. 221).

La Resolución tuvo como motivación el Acuerdo 37 de 23 de noviembre 2002, el cual incrementó las asignaciones salariales del Municipio de Medellín en un 6% a partir del 1 de enero de 2003 y “(...) B. Que la H. Junta Liquidadora del INVAL, en sesión del día cuatro de diciembre de 2002, Acta No. 20, aprueba se efectúe el incremento para los empleados del INVAL, en igual porcentaje que sea

incrementado para los empleados del Municipio de Medellín. C. Que de acuerdo con la Certificación expedida por el Contador General del INVAL en liquidación, ya se encuentra incluida la partida presupuestal para el incremento salarial equivalente al 6%. (...)"

#### **Del Traslado de la parte actora.**

Mediante Decreto No. 1147 de 7 de noviembre de 2002, el Alcalde de Medellín y el Gerente Liquidador del INVAL (fl. 12), dispusieron el traslado de la parte actora del cargo de Tecnólogo del INVAL en liquidación, al cargo de Tecnólogo en Construcciones.

#### **De la Supresión del INVAL.**

A través del Decreto 0152 de 20 de febrero de 2002 (fl. 15), el Alcalde del Municipio de Medellín en uso de las facultades legales suprimió el Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín, indicando en los artículos 4 y 9 lo siguiente:

**“Artículo 4: Prohibiciones de nuevas actividades. La entidad no podrá realizar nuevas actividades en desarrollo de su objeto, excepto con el Municipio de Medellín cuando se trate de suscribir convenios con la finalidad de sufragar los gastos de nómina y conservará su capacidad jurídica únicamente para los actos necesarios a la liquidación.”**

**“Artículo 9: Una vez liquidado este Establecimiento Público el Municipio de Medellín se subrogará en las obligaciones y derechos del Instituto y la titularidad de sus bienes, rentas y presupuesto.”**

#### **Informes Rendidos.**

**El Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín** en Liquidación indicó, que el Gerente de dicha entidad no tiene competencias para autorizar, modificar o fijar escalas de remuneración, ni menos para definir las asignaciones y escalas salariales hacia el futuro, por lo que la Resolución No. GG 520297 de 1997 debe ser inaplicada por cuanto el competente para reajustar los salarios de los empleados municipales es el Concejo y el Alcalde, y en consecuencia no existe posibilidad de ordenar tales pretensiones (fl. 95).

**El Municipio de Medellín**, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva habida cuenta que el INVAL es un establecimiento público con

personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente siendo sujeto de derechos y obligaciones.

El Gerente del INVAL estaba facultado para expedir la Resolución GG No. 520297, pero sólo para la Reforma Administrativa y no para fijar la escala salarial del Instituto, siendo expedido por funcionario incompetente.

El Acuerdo 51 de 2001, expedido por el Concejo de Medellín fijó el incremento salarial para los empleados del Municipio en un 8% excluyendo a los Institutos descentralizados del orden municipal, siendo igualmente inaplicable.

Actualmente el INVAL desapareció y aunque se previó que las obligaciones serían asumidas por el Municipio de Medellín, era necesario iniciar el trámite para el reconocimiento y graduación en el proceso de liquidación, sin el cual dichas obligaciones se hacen incobrables, por faltar los elementos esenciales para su existencia.

#### **CUESTIÓN PREVIA.**

El artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1, numeral 175 del Decreto 2282 de 1989, dispone que la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

La anterior normativa marca el ámbito dentro del cual el A-quem debe valorar la impugnación interpuesta en el presente caso, disponiéndose en consecuencia el estudio de los argumentos esbozados en el recurso de alzada por la entidad demandada.

La anterior aclaración es pertinente porque la parte actora en los alegatos de conclusión (fls. 277 a 282), solicitó se modifique la sentencia en el sentido de ordenar el reajuste salarial con incidencia en los años posteriores hasta el reconocimiento y pago efectivo de la condena.

Esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 2007, Consejero Ponente Doctor Jaime Moreno García, respecto del tema sostuvo:

**“Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia. En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.”.**

Por lo anteriormente expuesto y en aras de garantizar el principio de la no reformatio in pejus, ya que en el presente asunto la entidad demandada tiene la condición de apelante único, resulta inviable la solicitud hecha extemporáneamente por la actora.

#### **ANÁLISIS DE LA SALA**

##### **Normatividad Aplicable.**

El artículo 25 de la Constitución Nacional prevé el derecho al Trabajo en condiciones dignas y justas, conforme con el siguiente tenor literal:

**“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”(Subrayas)**

A su vez, el artículo 53 ibídem, establece los principios mínimos fundamentales en las relaciones laborales, con el siguiente contenido:

**“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social,**

**la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”(Resaltado)**

El artículo 150 ibídem, dispone:

**“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)**

**19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...)**

**e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la fuerza pública.**

**f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.**

**g) Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrojárselas.” (Se subraya).**

Por su parte, el artículo 189 de la Constitución Política, atribuyó al Presidente de la República la competencia para fijar los emolumentos de los cargos de la Administración Central, según la Ley, indicando:

**“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)**

**14. 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 virtud de tal competencia, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, estableciendo las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

Por su parte, el artículo 313, numeral 6 de la Carta, advierte sobre las competencias en materia salarial de los Concejos Municipales, indicando lo siguiente:

**“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.**

(...)”

En cuanto a las atribuciones del Alcalde en materia salarial, el artículo 315 numeral 7 de la Constitución, establece:

**“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.**

(...)”

Conforme con las funciones establecidas en la Constitución Nacional, el Congreso de la República a través del artículo 1 de la Ley 4ª de 1992, facultó al Gobierno Nacional, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; los miembros del Congreso Nacional, y de la Fuerza Pública.

Para la fijación de dicho Régimen Salarial y Prestacional, el Gobierno Nacional debe tener en cuenta los objetivos y criterios establecidos en el artículo 2 ídem, con el siguiente texto:

**“ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:**

**a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;**

- b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.” (Se subraya)

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 4ª de 1992, preceptúa:

**“El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.”**

Sobre el reajuste salarial, el artículo 4 de la citada Ley 4ª de 1992, conceptúa:

**“Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, (dentro de los primeros diez días del mes de enero) de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.  
Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.**



**(Los aumentos que decretó el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo)”  
(...)”**

La anterior normativa fue declarada condicionalmente exequible y los apartes entre paréntesis declarados inexecutable, mediante sentencia de la Corte Constitucional C-710 de 22 de septiembre de 1999, Magistrado Ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo, destacándose lo siguiente:

“...  
**Que se estipule en la ley marco, a manera de directriz y regla vinculante, que, como mínimo, cada año se producirá al menos un aumento general de salarios para los empleados en mención, es algo que encaja perfectamente dentro del cometido y papel atribuidos por la Constitución y la jurisprudencia al Congreso Nacional en estas materias. Es decir, el Congreso no vulnera la aludida distribución de competencias, sino que, por el contrario, responde a ella cabalmente, cuando señala un tiempo máximo de vigencia de cada régimen salarial, que debe ir en aumento, al menos año por año, con el fin de resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria. En la disposición examinada se aprecia una ostensible violación de la Carta Política, en cuanto se delimita la acción gubernamental, forzando que tenga lugar apenas dentro de los diez primeros días del año, llevando a que, transcurridos ellos, pierda el Gobierno competencia, en lo que resta del año, para desarrollar la ley marco decretando incrementos que en cualquier tiempo pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversos factores. La Corte declarará inexecutable las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada año para dictar los decretos de aumento salarial. Este, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse al menos cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1, literales a), b) y d), de la Ley 4 de 1992, y, según resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, según las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional.  
(...)”**

**En el entendido de que se retira del ordenamiento jurídico por haber invadido el Congreso la órbita administrativa del Gobierno, mas no porque tal disposición sea materialmente contraria a la Constitución Política. Así, en cuanto a los aumentos ordinarios,**

que se decretan al comienzo de cada año, deben ser retroactivos al 1 de enero correspondiente, si bien en cuanto a incrementos salariales extraordinarios, será el Presidente de la República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operará la retroactividad.

(...)

Lo dicho en la parte motiva de esta Sentencia está vinculado de manera inseparable con la parte resolutive y es, por tanto, obligatorio.

(...)”. (Se subraya)

A su vez, el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, prevé:

“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 equivalencia con cargos similares en el orden nacional” (Se subraya).

Esta disposición fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, Magistrado Ponente Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz “...siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales”. (Subrayas fuera del texto)

#### **CASO CONCRETO.**

Si bien la Constitución Política en el artículo 287, le otorgó a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses esto no incluye la fijación del régimen salarial aplicable a sus empleados, pues la misma está radicada Constitucionalmente en el Congreso de la República, el cual, en uso de la misma, le fijó al Gobierno Nacional, a través de la Ley 4ª de 1992, los principios a los que debe someterse para ejercer la atribución de fijar dicho régimen.

La autonomía y facultades que la Constitución le otorga a los entes territoriales en materia salarial (artículos 287, 300, 313, 305, 313 y 315), están supeditadas no

sólo a la ley general que sobre la materia expidió el Congreso de la República, Ley 4 de 1992, sino también a las normas que, dentro de su competencia, dicta el Gobierno Nacional para desarrollarla.

El Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín –INVAL-, tenía la obligación de fijar, para el 2002, los salarios de los empleados de sus dependencias atendiendo los límites máximos y las equivalencias con cargos similares que el Municipio de Medellín fijó para ese año, es decir, que dicha atribución dependía de la expedición del Decreto respectivo.

Mediante el Decreto 660 de 2002, el Gobierno Nacional fijó las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional; por su parte, el Acuerdo No. 51 de 2001, expedido por el Concejo de Medellín aumentó el salario básico para el año 2002 en el mismo porcentaje certificado por el DANE como IPC para el año 2001 para los empleados públicos del Municipio de Medellín, sin que pueda ser inferior al 8%, siendo en consecuencia éste el incremento salarial que deberá ser aplicado al sub-lite.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-1433 de 23 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Doctor Antonio Barrera Carbonell, indicó respecto del reajuste salarial anual lo siguiente:

**“(...)**

**El deber de preservar el valor de los salarios y de hacer los reajustes periódicos para satisfacer las necesidades vitales del trabajador, se deduce también del art. 187 de la Constitución. En efecto, si la asignación de los miembros del Congreso se debe ajustar cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, es porque el Constituyente consideró que los fenómenos económicos y particularmente la inflación afectan la estabilidad de los ingresos laborales y que resultaba necesario preservar el poder adquisitivo de éstos, para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas.**

**2.8. La obligación que, tanto para el Gobierno como para el Congreso, establece la Constitución de aumentar periódicamente los salarios de los servidores públicos indudablemente tiene una concreción en la ley 4ª de 1992, específicamente en los arts. 1º, 2º y 4º. En efecto, la normativa constitucional se hace realidad cuando el Congreso al expedir dicha ley le impone al Gobierno la obligación de aumentar anualmente el valor de los referidos salarios; obligación que adquiere una relevancia constitucional, en la medida en que según el art. 189-10, es función del Presidente de la República**

**obedecer la ley y velar por su estricto cumplimiento. (Subraya la Corte).**

**Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4ª de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente el salario de los servidores públicos.**

**No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4ª de 1992, pues el referido deber emana directamente de la Constitución y se desarrolla y operativiza en aquéllas. Dicho de otra manera, las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil.”.**

Para la Sala el anterior recuento normativo, jurisprudencial y fáctico permite concluir lo siguiente:

1. El Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín en Liquidación no ajustó el salario de la actora para el 2002 porque el Decreto 152 de 20 de febrero de 2002 dispuso en el artículo 3 la prohibición de asumir nuevos compromisos durante la liquidación del INVAL.
2. El Acuerdo No. 51 de 2001, expedido por el Concejo de Medellín previó el aumento de salarios para el año 2002 en el mismo porcentaje del IPC certificado por el DANE, sin que sea inferior al 8%.
3. La Corte Constitucional en las sentencias transcritas indicó que el reajuste salarial anual es un derecho de los empleados, que se justifica para el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda y en el mínimo vital y móvil que perciben.

Si bien es cierto que la movilidad de los salarios está prevista en la Carta Política, la Sala observa que su ejecución fue igualmente reglada. Es así que en materia salarial y prestacional de los empleados públicos, existe una competencia compartida entre el Congreso y el Presidente de la República, en donde el Órgano colegiado faculta al Ejecutivo para fijar las dotaciones y emolumentos de los servidores públicos con base en las normas generales que establecen los objetivos y criterios para el efecto.

En tal virtud, el Congreso de la República mediante el artículo 4 de la Ley 4ª de 1992, facultó al Gobierno Nacional para aumentar anualmente el sistema salarial, entre otros, de la Rama Ejecutiva Nacional.

Ahora bien, respecto a los empleados públicos Municipales, la Constitución Política también previó una competencia reglada en materia salarial, indicando en el artículo 315, que es atribución del Alcalde fijar los emolumentos de sus empleos con sujeción a la Ley y a los Acuerdos. Este desarrollo normativo está previsto en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, cuando establece que el Gobierno Nacional fijará el límite máximo salarial de los servidores de las entidades territoriales guardando equivalencia con los cargos similares del Orden Nacional.

El Decreto 723 de 31 de octubre de 1991, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico del Establecimiento Público INVAL, previó en los artículos 25 literal d. numerales 3 y 5 y 29 literal c. numeral 2., el siguiente tenor literal: (fl. 125)

**“Artículo 25. Funciones de la Junta Directiva:**

**Son funciones de la Junta Directiva:**

**D. Con relación al Personal de la Entidad. (...)**

**3. Fijar las asignaciones del personal al servicio del Instituto, por recomendación del Gerente General.**

**5. Fijas las Escalas salariales para los diferentes cargos a los funcionarios del Instituto.**

**(...)”**

**Artículo 29. Funciones del Gerente General. El Gerente del INVAL tendrá a su cargo la administración y coordinación de las diferentes dependencias del Instituto asegurando el cumplimiento de las orientaciones y decisiones de la junta directiva, de acuerdo con las funciones que se hayan señalado a los distintos organismos y funcionarios de la entidad. En consecuencia tendrá las siguientes funciones:**

**(...)**

**C. Con relación a la entidad. (...)**

**2. Dar aplicación estricta al régimen laboral vigente en la Entidad.**

**(...)”.**

En suma, la Junta Directiva y el Gerente del INVAL debieron ordenar el reajuste salarial con base en el límite máximo dispuesto por el Gobierno Nacional, quien en cumplimiento de la Ley 4ª de 1992 debió fijar el reajuste salarial conforme con los criterios y objetivos establecidos en el artículo 2, literales h.) e i.) ibídem, que autoriza el reajuste salarial siempre y cuando esté sujeto al Marco General de la Política Macroeconómica y Fiscal, racionalización de los recursos públicos, y disponibilidad y limitaciones presupuestales de cada organismo o entidad como en efecto lo dispuso el Acuerdo No. 51 de 2001, expedido por el Concejo de Medellín que aumentó el salario básico para el año 2002 en el mismo porcentaje certificado por el DANE como IPC para el año 2001 para los empleados públicos del

Municipio de Medellín, sin que pueda ser inferior al 8%, por lo tanto, la demandante tiene derecho a acceder al reajuste salarial reclamado.

#### **DE OTROS CARGOS FORMULADOS.**

La demandante en la vía gubernativa no invocó las normas Constitucionales que cita en la demanda, sino que fundamentó la solicitud en el Acuerdo 51 de 2001 y las Resoluciones expedidas por la entidad sobre el tema.

A prima facie este cargo debe ser negado, habida consideración que el escrito de agotamiento de la vía gubernativa debe contener la solicitud clara de lo que el actor pretende ante la Administración y las normas que considere se funda la vulneración, sin que esto limite la posibilidad de que en sede Jurisdiccional se amplíen las normas violadas y el concepto de violación.

#### **La parte actora no fue congruente en lo solicitado en la vía gubernativa frente a lo pretendido en la demanda.**

La sentencia recurrida ordenó el reajuste salarial con incidencia del IPC para el año 2002, y los actos acusados negaron dicha pretensión indicando que:

**“...el incremento salarial que usted reclama, no es procedente porque no se encuentra dentro de las facultades otorgadas al Liquidador y a la Junta Liquidadora, no corresponde al giro ordinario del proceso de liquidación del Instituto.”**

De la lectura anterior, no existe incongruencia pues la entidad negó el reajuste salarial que se está deprecando en la demanda guardando el hilo conductor exigible para acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En consecuencia, al encontrar que la entidad demandada no incrementó el salario del demandante para el año 2002 en acatamiento a lo ordenado por la competencia concurrida en esta materia, la sentencia impugnada que accedió a las súplicas de la demanda amerita ser confirmada.

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

**FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 31 de julio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las súplicas de la demanda incoada por Silvia Elena Tamayo García contra el Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín en Liquidación y el Municipio de Medellín.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

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

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**