



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil veintidós (2022)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente : 63001-23-33-000-2017-00540-01 (5643-2018)  
Demandante : **Luz Angelly Carrillo**  
Demandado : Municipio de Armenia (Quindío)  
Tema : Nivelación salarial por recategorización del municipio de Armenia

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la sentencia de 2 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

## I. ANTECEDENTES

**1.1 Medio de control** (ff. 1 a 12). La señora Luz Angelly Carrillo, mediante apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra el municipio de Armenia (Quindío), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

**1.2 Pretensiones.** Se declare la nulidad del oficio DF-PTH-AJL-4230 de 27 de septiembre de 2016 y de la Resolución 1092 de 19 de diciembre siguiente, a través de los cuales el municipio de Armenia (Quindío) le negó la nivelación salarial por el cambio de categoría de ese ente territorial.

A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la parte demandada reconocer y sufragar lo adeudado por concepto del «[...] *reajuste salarial que debió efectuarse por la recategorización* [...]» del aludido municipio, que comprende «[...] *los factores salariales y prestacionales recibidos desde el año 2013*», debidamente indexados; por último, se condene en costas procesales.

**1.3 Fundamentos fácticos.** Relata la demandante que presta sus servicios al municipio de Armenia (Quindío) desde el 25 de mayo de 2011, en el cargo de profesional universitaria, código 219, grado 05.



Que, mediante «[...] Acuerdo 097 del 09 de octubre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de Armenia [...]», se determinó que la mencionada entidad territorial «[...] se reclasificaría en primera categoría [...]», según la Ley 617 de 2000, a partir de la vigencia fiscal 2013, lo que incrementó las asignaciones básicas de los cargos de alcalde, personero y contralor, sin embargo, a los demás empleados públicos del municipio no se les realizó nivelación salarial alguna, «[...] de conformidad con el límite máximo establecido en el Decreto 1015 del 21 de mayo de 2013».

Afirma que el 22 de septiembre de 2016 solicitó del municipio de Armenia (Quindío) el ajuste salarial, negado con los actos acusados.

**1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.** Cita como normas violadas por los actos demandados los artículos 13 y 320 de la Constitución Política; así como la Ley 4ª de 1992 y los Decretos 1015 de 2013, 185 de 2014, 1096 de 2015 y 225 de 2016.

Asevera que la Ley 617 de 2000 estableció una categorización de distritos y municipios, en atención a su población e ingresos corrientes de libre destinación, de acuerdo con la cual el concejo de Armenia (Quindío) dispuso que el municipio sería de primera categoría, a partir de la vigencia 2013.

Que «[...] el Gobierno [n]acional anualmente fija los límites máximos salariales de los [g]obernadores, [a]lcaldes y [e]mpleados [p]úblicos de las entidades territoriales, por medio de un Decreto, de conformidad con los diferentes niveles jerárquicos [...]», sin embargo, «[...] la Administración [m]unicipal, ha evadido su responsabilidad de ajustar los salarios de sus funcionarios, en consonancia con el ascenso de categoría que se produjo desde el año 2013 [...]».

Arguye que la recategorización realizada no solo implica el aumento del salario del alcalde, personero y contralor municipales, sino también de los demás servidores, máxime cuando la alcaldía, a través de Resolución 763 de 2015, reconoció la necesidad de efectuar la nivelación salarial, lo que «[...] demuestra la aceptación tácita de responsabilidad por parte del [demandado] en la vulneración del derecho que le asiste a los servidores públicos de mejorar sus condiciones salariales y prestacionales».

**1.5 Contestación de la demanda** (ff. 76 a 91 vuelto). El municipio de Armenia



(Quindío), a través de apoderado, se opone a la prosperidad de las pretensiones; y respecto de los hechos de la demanda dice que algunos son ciertos, otros no y los demás no constituyen situaciones fácticas. Formula las excepciones denominadas (i) improcedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso objeto de debate, dada la inexistencia legal de los requisitos que permitan su prosperidad; (ii) ausencia de legalidad del acto acusado en consideración a que la actuación de la administración se desarrolló con sujeción al ordenamiento jurídico y la Constitución; (iii) ausencia de causa efectiva legal para la exigibilidad del reajuste de la asignación mensual devengada por la demandante; (iv) imposibilidad presupuestal y financiera del municipio de Armenia (Quindío) para fijar a los empleados públicos una asignación mensual conforme al tope máximo fijado por el Gobierno nacional; (v) cobro de lo no debido; (vi) inexistencia de la obligación salarial y prestacional reclamada; (vii) buena fe; y (viii) prescripción.

Aduce que en los Decretos por medio de los cuales se fijan los límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales, en ningún momento se impone la obligación de que a los empleados públicos se les fije el tope máximo de la asignación mensual, sino que la disposición normativa prevé la «[...] *potestad o facultad* [...] *para reajustar el salario* [...]» de aquellos «[...] *hasta el límite máximo salarial que se establece para los empleados públicos del orden nacional* [...]».

Que ha realizado los incrementos salariales anuales de sus servidores públicos en concordancia con las políticas del Gobierno nacional y, en especial, el comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio, pues, además de sus gastos de funcionamiento, también debe atender los de inversión en componentes de naturaleza social que son prioritarios y no le permiten aumentar el valor de la nómina.

**1.6 La providencia apelada** (ff. 190 a 200 vuelto). El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante sentencia de 2 de agosto de 2018, negó las súplicas de la demanda (con condena en costas), al considerar que «[...] *al intentarse plantear un debate de desigualdad salarial en la fijación del régimen salarial de los cargos adscritos al municipio de Armenia, no se han impugnado las decisiones administrativas que materializan la aparente desigualdad y que de manera concatenada y en desarrollo de la facultad constitucional conferida ha perfeccionado el [c]oncejo [m]unicipal por medio de los [a]cuordos [m]unicipales aludidos, y especialmente los decretos municipales expedidos*



*por el alcalde [...] que determinan o plasman el valor de la remuneración mensual según cada cargo».*

*Que «[...] en la cadena normativa que concreta el régimen salarial que gobierna los cargos adscritos al ente territorial interviene el alcalde municipal, y dentro de un margen también discrecional fija el valor final aplicable a cada cargo, teniendo en cuenta los lineamientos previstos en los [a]cuerdos [m]unicipales respectivos y sin posibilidad de sobrepasar los límites salariales que el Gobierno [n]acional dispone anualmente para los empleados territoriales; pero el hecho de no haberse atacado las actuaciones municipales en las cuales se adoptaron decisiones generales sobre la temática, impide realizar un examen de juridicidad sobre el ejercicio de esa facultad, según los cargos de la demanda».*

**1.7 El recurso de apelación** (ff. 203 a 226). La actora, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación, al estimar que, en su «[...] *calidad de emplead[a] públic[a] [...] de Armenia, en razón a la imperiosa necesidad que se ha suscitado en el ente territorial de mejorar las condiciones salariales y prestacionales de sus trabajadores, considera un reclamo legítimo solicitar a la Administración que con ocasión a la recategorización [...] desde la vigencia 2013, sus condiciones salariales, mejoraran al encontrarse impactadas positivamente por este hecho generador, ya que entre otros efectos, el ascenso de categoría tuvo como consecuencia directa el aumento hasta el tope máximo legal permitido de los salarios del [a]lcalde, el [p]ersonero y el [c]ontralor del ente territorial a partir de la misma época».*

*Que «[...] vale la pena cuestionar si efectivamente la finalidad que se ha perseguido aumentando el salario del [a]lcalde, el [p]ersonero y el [c]ontralor del [m]unicipio hasta el tope máximo permitido por la Ley guarda proporcionalidad con el incremento efectuado con base al IPC para el resto de los empleados [...] e igualmente someterse a la justificación que reside en la facultad discrecional del [a]lcalde y su consecuente margen de configuración para fijar los mismos, siempre y cuando estos salarios no se encuentren por debajo del mínimo legal previsto, o si por el contrario, a pesar de que esta competencia concurrente entre [a]lcaldes y [c]oncejo para establecer los salarios, pese a ser legal, resulta INJUSTA cuando se utiliza para favorecer a unos pocos, privando al resto de funcionarios que por derecho podrían encontrarse beneficiados con una circunstancia positiva, que para el caso particular puede concretarse en el ascenso de categoría del [m]unicipio» (sic).*



## II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación fue concedido mediante proveído de 24 de agosto de 2018 (f. 329) y admitido por esta Corporación a través de auto de 6 de noviembre de 2019 (f. 335), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

**2.1 Alegatos de conclusión.** Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, con auto de 8 de septiembre de 2021 (f. 341), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad en la que guardaron silencio.

## III. CONSIDERACIONES

**3.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA a esta Corporación le compete conocer del presente litigio, en segunda instancia.

**3.2 Problema jurídico.** De acuerdo con el recurso de apelación, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si a la demandante le asiste derecho al reconocimiento de la nivelación salarial que pretende, con ocasión de la recategorización del municipio de Armenia a primera categoría, a partir del año 2013.

**3.3 Marco jurídico.** En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

El artículo 150 (numeral 19, letra e) de la Constitución Política determina que corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y principios que debe seguir el Gobierno nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, mientras que los artículos 313 (numeral 6) y 315 (numeral 7) *ibidem* prevén que compete a los concejos y alcaldes municipales, en su orden, establecer las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos pertenecientes a la estructura de la administración territorial y asignar sus emolumentos, con arreglo a los correspondientes acuerdos.



En desarrollo de lo anterior, el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992<sup>1</sup>, mediante la cual estableció los objetivos y criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, la Rama Judicial, el Congreso de la República y los entes de control; y respecto de los empleados públicos del orden territorial, preceptúa en su artículo 12 que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales debe ser fijado por el Gobierno nacional, que también ha de señalar el límite máximo salarial de estos servidores.

En ese orden, se tiene que las competencias para fijar el régimen salarial de los empleados públicos de los entes territoriales han sido consagradas por la Constitución y la ley de manera concurrente, por cuanto corresponde (i) al Congreso de la República señalar los objetivos y principios que ha de tener el Gobierno para fijar dicho régimen; (ii) al Gobierno nacional decretar el límite máximo de sus salarios; (iii) a los concejos municipales o distritales concretar los anteriores mandatos, con la adopción de las escalas salariales de los empleos de sus dependencias, según su categoría; y (iv) al respectivo alcalde adoptar las asignaciones básicas y emolumentos salariales para cada cargo, sin exceder los límites previstos para cada año.

En similares términos se ha pronunciado la Corte Constitucional que, mediante sentencia C-402 de 2013<sup>2</sup>, precisó que dicha distribución de competencias se justifica en: «[...] (i) *la necesidad de reconocer la vigencia del principio de Estado unitario, que impone que sea el Congreso y el Gobierno los que fijen las reglas generales en materia de régimen salarial de los servidores públicos; y (ii) la imposibilidad de vaciar las competencias constitucionales de las entidades territoriales sobre la determinación de las escalas salariales y los emolumentos de sus servidores estatales que integran la Rama Ejecutiva en ese ámbito local [...]*».

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, en fallo proferido el 27 de febrero de 2013<sup>3</sup>, indicó que «[...] *existe una competencia concurrente respecto a la fijación de la remuneración que como contra prestación de los servicios deben recibir los empleados públicos del ente territorial, por cuanto si bien se respeta la*

---

<sup>1</sup> «Mediante la cual se señalan 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 y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política».

<sup>2</sup> M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de 27 de febrero de 2013, expediente 73001-23-31-000-2009-00102-01 (224-10), C. P. Gerardo Arenas Monsalve.



*autonomía otorgada a las autoridades del orden territorial esta se encuentra enmarcada por: i) Los principios y parámetros generales del régimen salarial establecidas por el órgano legislativo; ii) Los límites máximos que fija el Gobierno Nacional; iii) Las escalas de remuneración de los cargos a nivel territorial, aprobada por las asambleas departamentales o concejos municipales, según sea el caso en las ordenanzas o los acuerdos correspondientes [...]».*

Por consiguiente, se concluye que la competencia de las entidades territoriales respecto del régimen salarial de sus empleados públicos comprende la adopción de las escalas y grados correspondientes a cada uno de los empleos de sus plantas de personal y la fijación de las respectivas asignaciones básicas, sin exceder los límites que el Gobierno nacional impone para cada anualidad.

**3.4 Caso concreto.** A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Constancia laboral de 15 de julio de 2016 (ff. 28 y 29), de la que se extrae que la actora presta sus servicios al municipio de Armenia (Quindío) desde el 25 de mayo de 2011, en carrera administrativa, y a partir del 28 de enero de 2016 desempeña el cargo de profesional universitario, código 219, grado 05, en encargo, por lo cual devengó, a título de asignación básica, lo siguiente:

Año	Valor
2013	\$1.374.500
2014	\$1.414.900
2015	\$1.485.600
	\$1.912.800
2016	\$2.715.300

b) Acuerdo 97 de 9 de octubre de 2012 (ff. 32 y vuelto), a través del cual la alcaldesa de Armenia (Quindío) determinó que ese ente territorial, «[...] para la vigencia fiscal 2013, se clasifica en Categoría Primera» (sic).

c) Escrito de 22 de septiembre de 2016 (ff. 15 y 16), con el que la actora solicitó el reconocimiento de la nivelación salarial como consecuencia de la recategorización del mencionado municipio, a partir del año 2013.



d) Oficio DF-PTH-AJL-4230 de 27 de septiembre de 2016 (ff. 19 a 21) y Resolución 1092 de 19 de diciembre siguiente (ff. 25 a 27 vuelto), por cuyo conducto el ente territorial demandado negó el reajuste aludido en la letra anterior.

De las pruebas anteriormente enunciadas se desprende que (i) la actora presta sus servicios al municipio de Armenia (Quindío) desde el 25 de mayo de 2011, en carrera administrativa, y para el 15 de julio de 2016 (fecha de la certificación aportada), desempeñaba el cargo de profesional universitaria, grado 219, grado 05, en encargo; (ii) a través de Acuerdo 97 de 9 de octubre de 2012, la alcaldía de ese ente territorial lo clasificó en la primera categoría establecida en el artículo 2º. de la Ley 617 de 2000, para la vigencia fiscal 2013; y (iii) mediante oficio DF-PTH-AJL-4230 de 27 de septiembre de 2016, confirmado con Resolución 1092 de 19 de diciembre siguiente, ese municipio negó el pago de la nivelación salarial solicitada por la demandante con fundamento en la referida recategorización.

En el *sub lite*, la demandante pretende sea ordenada la nivelación y reajuste salarial del cargo que desempeña, con ocasión de la recategorización del municipio de Armenia (Quindío) a partir del año 2013. Para desatar tal cuestión, la Sala advierte que la categorización de las entidades territoriales encuentra su fundamento en la Ley 617 de 2000, que prescribe:

Artículo 2o. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6o. de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 6o. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

[...]

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil



(100.000) salarios mínimos legales mensuales.

[...]

Parágrafo 5o. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

Con base en dicha norma, la entonces alcaldesa de Armenia (Quindío) expidió el Acuerdo 97 de 9 de octubre de 2012, a través del cual, conforme a las respectivas certificaciones de la Contraloría General de la República y del Departamento Nacional de Estadística (Dane), dispuso que, para la vigencia 2013, el municipio sería de primera categoría, lo que permitió un aumento en las asignaciones básicas previstas para los empleos de alcalde, personero y contralor, que no fue extendido a los demás empleados del ente territorial, como pretende la actora.

Al respecto, la sección segunda de esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en casos de similares contornos fácticos, frente a los que ha concluido que la recategorización de un ente territorial no implica un ajuste inmediato de la asignación básica de todos sus servidores. Sobre el particular, en sentencia de 21 de mayo de 2020<sup>4</sup>, la subsección A de esta sección dijo:

Ahora bien, tal como lo ha precisado esta Corporación [...], 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.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección A, sentencia de 21 de mayo de 2020, expediente 63001-23-33-000-2017-00288-01 (3962-18), C. P. Gabriel Valbuena Hernández.



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 de la demandante, por cuanto: (i) no se han vulnerado los toques fijados por el Gobierno Nacional de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales; (ii) el municipio de Armenia actuó dentro del marco legal que le ha sido conferido por la Constitución, y con respeto de los límites fijados en la Ley 617 de 2000; (iii) no se ha vulnerado el principio de «*a trabajo igual, salario igual*», pues los empleos 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 fijan el que corresponde 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 igual modo, por medio de fallo de 29 de agosto de 2019<sup>5</sup>, esta subsección advirtió:

En efecto, la fijación de un límite máximo para los salarios, como lo sostuvo esta Corporación [...], obedece a la necesidad de dar cumplimiento “(*...*) *a la economía, eficiencia y eficacia en el gasto público. Principio que tiene sustento constitucional y que impone a las autoridades el deber de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, en aras de lograr los objetivos sociales que imperan en un Estado Social de Derecho, como el nuestro. (...)*”.

Por tal motivo, un municipio indistintamente de que ascienda o descienda de categoría, debe tener en cuenta además de los toques salariales fijados por el Gobierno Nacional, las finanzas y el presupuesto, de manera que no comprometa su equilibrio y

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de 29 de agosto de 2019, expediente 63001-23-33-000-2017-00309-01 (4136-18).



sostenibilidad financiera, pues de lo contrario sería un ente insostenible y quizás inviable.

En otras palabras, el hecho de que el Gobierno Nacional establezca anualmente unos topes salariales para los empleados del orden territorial, no significa que el Concejo de Armenia al determinar la escala salarial del respectivo municipio, esté en la obligación de estipular como remuneración para cada una de las categorías de empleos de la entidad, el límite máximo fijado, sino que debe tener en cuenta es que no exceda tales márgenes.

Entonces, no es posible equiparar el salario de la demandante como Profesional Universitario, con el establecido por el Gobierno Nacional para los empleos de los entes territoriales, toda vez que, el Concejo del Municipio de Armenia tiene la autonomía para la fijación de este, siendo limitante el máximo fijado por el Gobierno a través de sus decretos nacionales y, por supuesto, las finanzas y el presupuesto. Vale la pena citar un antecedente similar al aquí debatido y en el que se concluyó [...]:

“(...) En ese orden de ideas, es evidente que en el sub-examine la Asamblea podía fijar la escala de remuneración de los empleos del nivel Departamental, entre los cuales se encuentran los de la Contraloría, sin sobrepasar el límite que estableció el Gobierno Nacional. Por tanto, no tiene fundamento la petición del actor, por cuanto no es posible sostener que se debe aplicar las mismas escalas salariales que hayan establecido en el orden Nacional o en especial en la Contraloría General de la República (...)”.

Bajo ese contexto, si bien es cierto, es positivo para el Municipio de Armenia haber ascendido de categoría, ello 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, gasto social.

Por consiguiente, de acuerdo con el anterior derrotero jurisprudencial, no resulta viable ordenar la nivelación salarial perseguida por la actora, por cuanto la recategorización del municipio demandado no implica que los salarios de sus servidores deban ser ajustados inmediatamente; el ente accionado ha fijado las asignaciones de sus funcionarios con sustento en las competencias que la Constitución Política y la ley le otorgan, sin exceder los topes establecidos por



el Gobierno nacional para cada anualidad; y no fue expuesta una situación de desigualdad entre cargos o empleos homólogos o de la misma categoría, grado o nivel, que pudiera derivar en una distinción negativa injustificada hacia la interesada.

Por otro lado, en relación con la condena en costas y las agencias en derecho que corresponde a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, esta Corporación, en sentencia de 1º. de diciembre de 2016<sup>6</sup>, se pronunció así:

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. *Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse*».

Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.



sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía de acceder a la pensión gracia, pues con base en el ordenamiento que la rige y los lineamientos jurisprudenciales en la materia, así lo consideró.

Por lo tanto, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, por cuanto para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, actuación que, se reitera, no desplegó el *a quo*, por lo que, al no predicarse tal proceder de la accionante, se revocará la condena en costas.

Con base en los razonamientos que se dejan consignados, en armonía con los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, se confirmará parcialmente la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas, y se revocará la condena en costas.

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:**

1°. Confírmase parcialmente la sentencia de 2 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que negó las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por la señora Luz Angelly Carrillo contra el municipio de Armenia (Quindío), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



Expediente: 63001-23-33-000-2017-00540-01 (5643-2018)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
Luz Angelly Carrillo contra el municipio de Armenia  
(Quindío)

2°. Revócase la condena en costas impuesta a la demandante, que incluye las agencias en derecho, de conformidad con lo indicado en la motivación.

3°. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmado electrónicamente  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente  
CÉSAR PALOMINO CORTÉS