



Concepto 15181 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

20196000015181

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000015181

Fecha: 23-01-2019 11:49 am

Bogotá D.C.,

REF.: REMUNERACIÓN. Reajuste o aumento salarial anual en las entidades del orden territorial. RAD.: 20182060345672 del 13-12-18.

En atención a la comunicación de la referencia, me permito manifestarle que analizado el contenido de la misma, se ha establecido que no existe claridad en su petición, y dado que está relacionada con el reajuste o aumento salarial anual de los empleados públicos, se emitirá un concepto en términos generales sobre el tema así:

La Constitución Política en su artículo 150, numeral 19, literal e) dispone que corresponde al Congreso dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial de los empleados públicos.

La ley 4 de 1992, expedida en cumplimiento de mandato constitucional consagró en el [Parágrafo](#) del artículo 12 que el Gobierno Nacional deberá establecer tope máximos salariales a los que deben acogerse las autoridades territoriales competentes para fijar salarios.

A su vez, el artículo 313, numeral 7, de la Constitución dispone que es función del Concejo Municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio, y el artículo 315, numeral 7, de la misma norma dispone que es función del Alcalde Municipal presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre presupuesto anual de rentas y gastos, así como fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias con arreglo a los acuerdos correspondientes.

De conformidad con las anteriores disposiciones constitucionales, es claro que la facultad para el señalamiento de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos en la Administración Municipal, fue asignada a los Concejos; y la de presentar el proyecto de acuerdo sobre presupuesto y la fijación de emolumentos, es del Alcalde, con sujeción a la ley y a los Acuerdos respectivos.

En relación con la competencia para realizar el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial, es necesario citar algunos apartes de la Sentencia C-510 de 1999 de la Corte Constitucional, así:

"Existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional." (subrayo y negrita nuestra).

De otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-710 de 1999, expresó:

"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 inexequibles 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^a 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."

De acuerdo con lo anterior, la competencia del Alcalde se limita a fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias entendidos como la fijación de la asignación básica mensual y su incremento anual a cada uno de los cargos establecidos en las escalas salariales, respetando los Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal y los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional mediante decreto para cada vigencia fiscal.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley 4^a de 1992, corresponde al Gobierno Nacional, expedir anualmente el decreto salarial mediante el cual establece el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales, el cual no ha sido expedido para el año 2019.

Así entonces, corresponde a los Concejos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313, numeral 7º de la Constitución Política, fijar conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleo del Municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005 y el límite máximo salarial señalado por el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia fiscal, en este caso el decreto que expida el Gobierno para el presente año.

En relación con la periodicidad del incremento salarial la Corte Constitucional, en sentencia T-276/97¹ expresó:

"Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4^a 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 4^a 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..."

El aumento ordinario anual de la remuneración, debe producirse al menos cada año y ser retroactivo al 1 de enero correspondiente, 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^a de 1992.

En este sentido, conforme con el ordenamiento legal vigente y la jurisprudencia citada, es necesario resaltar que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así:

Primero. El Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación del régimen salarial de los empleados de las entidades del orden territorial.

Segundo. El Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador.

Tercero. Las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate.

Cuarto. Los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

Conforme a lo expuesto se concluye lo siguiente:

1. Corresponde a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, según sea el caso, fijar conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del departamento o municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el decreto 785 de 2005.
2. De acuerdo con el artículo 315 de la Constitución Política una de las atribuciones del Alcalde es presentar al Concejo Municipal, el presupuesto anual de rentas y gastos del Municipio, dentro del cual se encuentran los gastos del personal de las entidades de toda la Administración Municipal.

Por lo anterior, es claro que corresponde al Concejo Municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313, numeral 6º de la Constitución Política, fijar conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleo del Municipio, incluyendo las de las Empresas Sociales del Estado del

orden territorial como entidades descentralizadas del municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005.

Teniendo en cuenta lo señalado se considera que la Empresa Social del Estado, a través de su Junta Directiva presenta al Alcalde un proyecto de escala salarial y éste a su vez presenta dicho proyecto y los demás de las otras entidades de la Administración, al Concejo Municipal para que éste mediante Acuerdo fije la correspondiente escala salarial de todos los empleados públicos del Municipio, respetando que todos los niveles y grados salariales se encuentren en igualdad de condiciones. Una vez fijada la escala salarial por parte del Concejo Municipal la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado fijará los correspondientes emolumentos de sus empleados públicos.

Ahora bien, es pertinente precisar que de acuerdo con el artículo 2.2.2.4.4 del Decreto 1072 de 2015, en materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio, que en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link "Gestor Normativo" donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del C.P.A.C.A.

Cordialmente,

JOSE FERNANDO CEBALLOS ARROYAVE

Asesor con Funciones de la Dirección Jurídica

Pedro P. Hernández V / Jose F. Ceballos A.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:20:45