



# Concepto 310081 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000310081\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000310081

Fecha: 23/08/2021 04:21:27 p.m.

Bogotá D.C.

REF: REMUNERACIÓN. Reajuste salarial. Incremento salarial a favor de los empleados públicos que prestan sus servicios en las entidades del nivel territorial. RAD. 20219000539372 del 23 de julio de 2021.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si puede el Alcalde de un municipio pasar un acuerdo al concejo municipal para su aprobación de incremento salarial con valores por encima del incremento anual y legal (dentro de los topes máximos establecidos) solo de algunos empleados de la planta de personal y si esto viola el derecho a la igualdad de los empleados a los cuales no tuvo en cuenta para el incremento de su salario por encima del anual legal, me permito manifestarle lo siguiente:

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<sup>a</sup> de 1992, expedida en cumplimiento de mandato constitucional consagró en el párrafo del Artículo 12 que el Gobierno Nacional deberá establecer topes máximos salariales a los que deben acogerse las autoridades territoriales competentes para fijar salarios.

A su vez, el Artículo 313, numeral 6, de la Constitución dispone:

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

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, que es función del Concejo Municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio, y el Artículo 315, numeral 7º 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."

Adicionalmente, el numeral 7º del Artículo 315 de la Carta, establece:

"ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalárselas 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."

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."

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 4ª 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.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley 4<sup>a</sup> 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.

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 Ley 785 de 2005 y el límite máximo salarial señalado por el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia fiscal, en este caso el Decreto Salarial 314 de 2020.

En relación con la periodicidad del incremento salarial la Corte Constitucional, en sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, emitida el 28 de junio de 2012 dentro del proceso con radicado 050012331000200102260 01, indicó:

"De igual forma, se destaca por la Sala que la Corte Constitucional ha enfatizado en su jurisprudencia que en relación al reajuste salarial que se decrete por el Gobierno nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira, cumpliendo así con su obligación de velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, se vulneraría el Artículo 53 de la Constitución.

Ahora bien, de los criterios para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos se destaca que el Estado les debe garantizar progresivamente la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C. como bien lo manifestó la Corte en la Sentencia C-931 de 2004, en lo siguientes términos:

*<<3.2.6. Síntesis de los criterios generales que han fundamentado el conjunto de decisiones de esta Corporación en lo relativo al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario*

*Los criterios generales que fundamentan el conjunto de decisiones que se acaban de analizar podrían ser sintetizados de la siguiente manera:*

*a. El principio recogido en el inciso 1º del Artículo 53 de la Constitución relativo al derecho del trabajador a recibir una "remuneración mínima vital y móvil" debe ser interpretado como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.*

*b. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ninguno en el Estado de Derecho, por lo cual puede ser limitado mas no desmejorado, desconocido o vulnerado.*

*c. No resultan igualmente afectados por el fenómeno inflacionario todos los servidores públicos, por lo cual los límites impuestos al derecho a*

mantener la capacidad adquisitiva del salario pueden ser diferentes, según se trate de servidores que devengan salarios bajos, medios, o altos.

d. Los reajustes deben ser anuales, cobijar a todos los servidores y acatar los criterios de equidad, progresividad y proporcionalidad.

e. A pesar de que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, las limitaciones que se introduzcan deben observar parámetros de razonabilidad. El juicio de razonabilidad de esta clase de medidas limitativas de derechos supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión; el segundo, en examinar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad en el caso de limitaciones al derecho de reajuste salarial de los servidores públicos es estricto, por cuanto las normas que las consagran pueden llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.

f. A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, “el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C.”

g. Cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, si el Gobierno se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines perseguidos y los parámetros de orientación de dicha limitación, así como la magnitud de la misma. Sobre esta exposición de razones, que puede acudir a finalidades de política macroeconómica, la Corte debe de aplicar un test de razonabilidad según criterios de escrutinio estrictos, para determinar si la restricción del salario en cada caso se encuentra constitucionalmente justificada.

h. El contexto real y jurídico dentro del cual se expide la ley anual anal de presupuesto general de la Nación y las razones de política macroeconómica que se aduzcan a la hora de restringir el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real de su salario son relevantes a la hora de examinar la razonabilidad de dicha restricción.

i. La necesidad del pronunciamiento de la Corte sobre los límites al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario obedece al hecho constatado de que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del Artículo 53 de la Constitución, relativo, entre otros asuntos, al salario mínimo vital y móvil. Por lo cual, mientras ese estatuto no sea expedido, los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución>>.

De la última sentencia transcrita es dable concluir que el reajuste salarial porcentual que se realiza a favor de los empleados públicos no puede ser inferior al I.P.C. del año inmediatamente anterior, y que partiendo de esta base se puede modificar el porcentaje según el cargo que desempeñe el servidor.” (Se subraya).

De acuerdo con los textos legales y jurisprudenciales expuestos, se concluye que el incremento salarial se configura como un derecho de los empleados públicos, que se realiza anualmente; para los empleados públicos del orden nacional, el Gobierno expide un único acto administrativo (Decreto) para realizar el incremento salarial que regirá para la respectiva vigencia; para el nivel territorial igualmente se expedirá un único acto administrativo (emitido por la Asamblea o por el Concejo) que dé cuenta del incremento salarial de sus servidores públicos, teniendo en cuenta en todo caso los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional mediante decreto salarial.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que, mientras los incrementos salariales se encuentren dentro de los parámetros máximos y mínimos expuestos en el cuerpo del concepto, se podrán establecer los incrementos que la administración considere pertinentes.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link “Gestor Normativo”: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Claudia Inés Silva

Revisó: Harold Herreño

Aprobó: Armando López

111602.8.4

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:35:40*