Función Pública

Concepto 352381 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000352381

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000352381

Fecha: 24/09/2021 12:18:48 p.m.

Bogotá D.C.

-

REF.: ENTIDADES. Competencia. REMUNERACIÓN. Incremento salarial. Requerimiento de expedición de los Decretos Salariales en el mes de enero de cada anualidad. RAD.: 20219000598152 del 26 de agosto de 2021.

Acuso de recibo la solicitud de la referencia, a través de la cual solicita que la expedición de los Decretos Salariales se realice siempre el mes de enero de cada anualidad.; al respecto, me permito señalar:

Inicialmente es pertinente mencionar que de conformidad con lo establecido en el Decreto 430 de 2016 este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Por lo anterior, no es de nuestra competencia realizar pronunciamientos o compromisos respecto del término para la expedición de los Decretos Salariales, por cuanto la competencia para emitir la mentada normativa, recae sobre el Gobierno Nacional, y éste a su vez, dispone de un procedimiento y unos términos legales establecidos para ello.

Aclarado lo anterior, con relación a su consulta se señala:

La Ley 4 de 1992, en relación con la facultad para efectuar el incremento salarial de los empleados públicos, dispone:

"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 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..."

ARTÍCULO 4º.- 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 1 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 decrete el Gobierno Nacional conforme a este Artículo producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

PARÁGRAFO. Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del presidente de la República, del Cuerpo Diplomático Colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional." *(Subrayado fuera de texto)*

De acuerdo con el inciso primero del citado Artículo, el Gobierno Nacional es el facultado para efectuar el Incremento salarial de los empleados públicos, además señala la normativa que ese incremento deberá realizarse dentro de los diez primeros días del mes de enero.

Sin embargo, frente al particular, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-710 de 1999, declaró Inexequible la parte subrayada mediante la cual se ordenaba que dicho incremento se efectuara dentro de los diez (10) primeros días del año, y en ese sentido determinó lo siguiente:

"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.."

Así las cosas, se colige que la Corte declaró inexequible el término fijado inicialmente por la Ley, señalando que tal restricción delimita la acción gubernamental; sin embargo, también precisa que tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda prorrogar hasta el final de cada año la expedición de los decretos de aumento salarial, ya que ésta, como lo ordena la Ley 4 de 1992, 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.

De otra parte, el literal c) de la norma en mención, establece que la concertación es un criterio importante, ya que se concibe como un favor de mejoramiento en la prestación de los servicios por parte del Estado, así como de las condiciones de trabajo.

En ese sentido se colige que, para el Gobierno Nacional resulta de vital importancia generar esos espacios de concertación y por tal razón, el Decreto 1072 de 2015 reglamenta lo pertinente a la negociación colectiva en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación: 1. Las condiciones de empleo, y 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.

(...)
PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República."

De conformidad con la normativa citada, en materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales.

Por otro lado, el mismo Decreto 1072 de 2015 establece frente a las reglas de la negociación, lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.2.4.2. Reglas de aplicación del presente capítulo. Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes:

1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas.

2. El respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.

3. Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública."

Así, se colige que la negociación colectiva entre las organizaciones sindicales y las autoridades y entidades del Estado, debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas; y el respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.

Con relación a los términos y etapas de la negociación, el Decreto también señala:

"ARTÍCULO 2.2.2.4.10. Términos y etapas de la negociación. La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:

1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.

2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación.

3. La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores.

4. La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles.

5. Si vencido el término inicial para la negociación y su prórroga no hubiere acuerdo o este solo fuere parcial, las partes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, podrán convenir en acudir a un mediador designado por ellas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la designación del mediador cuando no haya acuerdo sobre su nombre.

6. Cuando no haya acuerdo en el nombre del mediador las partes podrán solicitar la intervención del Ministerio del Trabajo para efectos de actuar como mediador.

7. El mediador, dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a su designación, se reunirá con las partes, escuchará sus puntos de vista y posibles

soluciones, y coordinará nueva audiencia para dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en la que el mediador les propondrá en forma escrita, fórmulas justificadas de avenimiento que consulten la equidad, el orden jurídico y el criterio constitucional de la sostenibilidad fiscal.

8. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, las partes podrán no acoger o acoger integral o parcialmente las fórmulas de mediación para convenir el acuerdo colectivo.

9. Si persistieren diferencias, deberá realizarse audiencia dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, con participación del mediador y de las partes, en la que la fórmula o fórmulas de insistencia por el mediador, orientarán a las partes para ser utilizadas por ellas en la solución y acuerdo colectivo, respetando la competencia constitucional y legal de las entidades y autoridades públicas.

10. Cumplidos los términos anteriormente señalados para la etapa de la negociación y para adelantar la mediación, se dará cierre a la misma y se levantarán las actas respectivas."

De las disposiciones transcritas se evidencia que, la negociación del pliego presentado por la organización sindical, se desarrollará con sujeción a los términos, etapas y condiciones indicados en las mismas, debiéndose presentar dichos pliegos dentro del primer bimestre del año, y en su cumplimiento las partes deberán dar aplicación íntegramente a lo establecido en los numerales del Artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015, y durante dicho procedimiento de negociación se deberán suscribir las actas de que trata el Artículo 2.2.2.4.11 ibidem.

Conforme a lo expuesto, las organizaciones sindicales y las entidades y autoridades respectivas, deberán cumplir con los términos, las etapas y las condiciones establecidas en las disposiciones transcritas, en el desarrollo de la negociación del pliego.

En relación con la periodicidad del incremento salarial la Corte Constitucional, en sentencia T-276/97 expresó:

"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."

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

Por lo tanto, es necesario precisar que el incremento salarial se configura como un derecho de los empleados públicos, que se efectúa anualmente, lo que quiere decir que se realiza una vez al año; 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 -Acuerdo Municipal- 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.

Anotado lo anterior, frente a su requerimiento, se concluye que el Gobierno Nacional tiene la competencia y obligación de expedir los decretos con los incrementos salariales, una vez cada año; para ello, la Ley lo faculta para que dentro de ese año, se adelante la respectiva negociación colectiva con cada uno de los sectores, estableciendo para tal efecto, unas etapas, términos y condiciones, que deben acatarse completamente. Finalmente, es importante resaltar que dentro del contenido de cada Decreto se establece el reconocimiento del pago retroactivo al 01 de enero de cada vigencia fiscal.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido 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 CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Nataly Pulido

Revisó: Harold Herreño Suarez

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:32:42