



Concepto 213651 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000213651

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000213651

Fecha: 01/06/2023 11:02:25 a.m.

Bogotá D.C.

REF: REMUNERACIÓN. Incremento Salarial. RAD. 20239000280102 del 11 de mayo de 2023.

En atención a su escrito de la referencia, remitido a esta dirección en el cual eleva la siguiente consulta *"Solicito me informe si el representante legal de una entidad pública, puede realizar el incremento salarial de sus empleados por menor porcentaje al decretado por el gobierno nacional sabiéndose que el incremento salarial del sector público se realiza mediante acuerdo colectivo estatal acorde al IPC de la vigencia que finalizó, como afecta tal decisión a los funcionarios públicos"* me permito manifestar lo siguiente:

Es importante indicarle que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, 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.

La resolución de los casos particulares, como resulta apenas obvio, corresponderá en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

El artículo 150 numeral 19 de la Constitución política de Colombia ha dispuesto:

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: el Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;
Ahora bien, por disposición constitucional y legal, el ajuste salarial es de carácter obligatorio. Esta noción conlleva un significado de incremento; así lo ha señalado la Corte Constitucional, en Sentencia C-1433 de octubre de 2000 con ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell en la cual expresó:

"(...) Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 430 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.

(...) Estima la corte que el ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta no se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste de inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y específicamente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo. Esta equivalencia debe ser real y permanente, conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de no contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor (...)"

De esta forma, el ajuste salarial se efectúa reconociendo la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero y se actualiza año a año, así el reajuste del valor del salario se realizará de acuerdo al índice de precios al consumidor (IPC) y eventualmente a otros factores. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De otra parte, ha de considerarse que los incrementos anuales son retroactivos a partir del 1 de enero de cada año, pues así lo disponen los

decretos expedidos sobre el particular y para el caso de las entidades territoriales, en los porcentajes que dispongan las autoridades competentes, sin desconocer los límites fijados por el Gobierno Nacional.

La jurisprudencia, ha expresado la necesidad de reconocer en aquellos salarios la pérdida de poder adquisitivo del dinero y efectuar el ajuste con base en el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior, así se desprende de la Sentencia C-710/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, refiriéndose a empleados del Estado con salarios superiores al mínimo:

"(..) Más aun, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarios que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar por que 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, vulnera el artículo 53 de la Constitución(...)" (Negrilla fuera de texto).

Debe aclararse que el Decreto 473 de 2022² fija las escalas de remuneración de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos correspondientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, demás instituciones públicas de la rama ejecutiva nacional y entidades en liquidación del orden nacional.

En consecuencia, no puede entenderse que el aumento salarial del 7.26% fijado para los empleos mencionados en el Decreto 473 de 2022 se extiende para los empleos del orden territorial, por cuanto el límite máximo de la asignación básica mensual de estos últimos, lo estableció el Gobierno Nacional mediante el Decreto 462 de 2022³, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 7. Límite máximo salarial mensual para empleados públicos de entidades territoriales. El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2022 queda determinado así"

"ARTÍCULO 8. Prohibición para percibir asignaciones superiores. Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7 del presente Decreto."

En todo caso, ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

ARTÍCULO 11. Prohibiciones. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que superen los límites máximos señalados en el presente Decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley 4^a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

De otra parte, la Corte Constitucional mediante sentencia C-1017 de 2003, enunció los parámetros a ser tenidos en cuenta para la fijación del incremento salarial de los servidores públicos y al respecto señaló:

"6.1. Existe un derecho constitucional, en cabeza de todos los servidores públicos, a mantener el poder adquisitivo de sus salarios (Artículo 53 y concordantes, C.P.) y, por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción igual o superior a la inflación causada, esto es, al aumento del I.P.C. en el año inmediatamente anterior, sin que éste sea el único parámetro que pueda ser tenido en cuenta. En consecuencia, no puede haber una política permanente del Estado que permita la disminución del poder adquisitivo del salario.

(...) 6.3. El derecho de los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales a mantener el poder adquisitivo de su salario, no podrá ser objeto de limitaciones dado que, según los criterios específicos analizados en la presente sentencia para la vigencia fiscal, tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, estos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación, es decir, la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior.

6.4. Las limitaciones que se interpongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. El derecho de tales servidores públicos, puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causada el año anterior, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:

6.4.1. Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el gobierno sean quienes estén sujetos al grado más alto de limitación.

6.4.2. En todo caso, para respetar el principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho.

6.4.3. Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalado, el

ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) da la inflación causada el año inmediatamente anterior, es decir. a la mitad del aumento en el I.P.C.

6.4.4. A los servidores públicos a quienes se les límite 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. (...)

La Corte considera que las anteriores reglas -(i) la necesidad de consultar el principio de progresividad por escalas salariales, en forma tal que quienes más perciban estén sujetos a mayores limitaciones, (ii) la necesidad de que las diferencias entre tales escalas salariales sean proporcionadas, es decir, mínimas, en forma tal que su magnitud no haga nugatorio dicho requisito de progresividad y (iii) la necesidad de que las limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario consulten objetivos prioritarios de gasto público social establecidos en la Constitución y contribuyan o su sostenibilidad, son plenamente aplicables al presente caso, Por lo cual habrán de reiterarse, puesto que el texto constitucional no ha sufrido modificaciones desde el momento en que se profirió el fallo C-1064 de 2001.

Más adelante expresa la misma Sentencia C-1017 de 2003:

En resumen, en ausencia de criterio normativo en materia de ajuste salarial anual para las escalas salariales medias y superiores y de argumentos constitucionales valederos y opuestos por parte de los autores de la norma acusada, el canon clásico del justo medio conduce a la Corte a la presente decisión de fijar un parámetro superior a la limitación del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario para los servidores públicos con salarios mayores a los dos salarios mínimos para la vigencia fiscal.

Por lo tanto, este parámetro se fija, para efectos de la presente decisión, en la mitad, o sea el 50%, de la pérdida del poder adquisitivo real de dichos salarios, según la Inflación que se haya causado el año anterior, sin que ello impida a las autoridades competentes tener en cuenta datos estadísticos y criterios de política pública complementarios. En consecuencia, no podrá el Gobierno establecer limitaciones superiores a dicho porcentaje al momento de fijar el aumento salarial anual de los servidores públicos que se encuentren en la última escala superior. El reajuste para las escalas comprendidas entre dos salarios mínimos y la última escala superior, será fijado por el Gobierno en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. Para ello dispone de un margen de configuración suficiente para determinar, entre otros, las escalas salariales y el porcentaje de aumento para los servidores de cada escala, siempre que respete el principio de progresividad y las diferencias entre escalas al ser mínimas no rompan dicho principio, como se anotó anteriormente.

Es así como la política salarial para la vigencia fiscal de cada año, es la adoptada de manera integral y conjunta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de incrementos salariales, respetando y acatando los criterios mínimos mencionados por la Corte Constitucional relacionados con el derecho constitucional de los servidores públicos de mantener el poder adquisitivo de los salarios.

De la misma manera, la Corte Constitucional ha establecido que debe haber un movilidad salarial a fin de garantizar que se conserve no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia; por lo tanto es obligación de la administración, realizar el reajuste o aumento salarial anual dentro de los límites fijados por el Gobierno Nacional, en igualdad de condiciones para todos los empleados

Es importante indicar que la Corte Constitucional ha establecido que debe haber un movilidad salarial a fin de garantizar que se conserve no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia; por lo tanto es obligación de la administración, realizar el reajuste o aumento salarial anual dentro de los límites fijados por el Gobierno Nacional, en igualdad de condiciones para todos los empleados.

Así las cosas y respondiendo puntualmente su interrogante, esta Dirección Jurídica considera que siempre y cuando la entidad cuente con los recursos presupuestales para el efecto en la respectiva vigencia fiscal, sin superar los límites señalados el decreto salarial expedido por el gobierno nacional para el orden territorial, la categoría municipal y las finanzas del municipio, corresponderá a los concejos municipales y no a los representantes legales de las entidades públicas del orden territorial establecer las escalas salariales de los empleados públicos del municipio, de manera que, hasta tanto no se expida el decreto para la presente vigencia, no resulta viable que se aumente la asignación básica mensual de los empleados públicos de la entidad territorial correspondiente.

Finalmente, es importante anotar que, el aumento salarial señalado por el Gobierno Nacional, es de aplicación para los empleados públicos del orden territorial, por lo que, para sus pares del orden territorial, se fijarán de acuerdo con los lineamientos señalados.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público me permito indicar que en el link <https://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 28º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Daniel Herrera Figueroa

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública”

2 “Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones.”

3 “Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.”

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:07:32