



Concepto 225641 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000225641

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000225641

Fecha: 07/06/2023 04:22:45 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: SALARIOS. INCREMENTO TERRITORIAL. Radicado. 20239000277642 de fecha 10 de mayo 2023.

En atención a su solicitud de la comunicación de la referencia, a través de la cual consulta:

"Soy empleado en nombramiento provisional en la alcaldía municipal de Linares Nariño, en el año 2021 el incremento salarial fue del 5% el cual se aprobó por acuerdo del concejo municipal y se adoptó por decreto la escala salarial, es decir durante la vigencia 2021 devengue un salario por debajo al IPC que fue del 5.62%. Mi petición o consulta es. ¿Puede un alcalde pagarme por un salario el cual su incremento fue menor al IPC?, quien está en error el concejo municipal o el alcalde que no ajustó el incremento salarial como mínimo al incremento del IPC.

Si es así, y va en contra de la norma un incremento por debajo del IPC, ante que autoridad puedo elevar mi queja o denuncia ante esta situación dado que hasta la fecha de la vigencia 2021 jamás se realizó ajuste, solo se incrementó el 5% con respecto del año anterior."

Frente al tema planteado, tenemos que, el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4 de 1992¹, indica que el Gobierno Nacional señalará el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. En atención a esta facultad, el Gobierno nacional expide para cada vigencia un Decreto ¿¿ en este caso el Decreto 642 de 2022-, que fija los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales (Decreto 896 de 2023 actual), en el cual tiene en cuenta por lo general, las negociaciones realizadas con las centrales y federaciones sindicales de los empleados públicos, el incremento del IPC entre otros factores.

En relación con los incrementos salariales para los empleados públicos, la Corte Constitucional mediante sentencia C-710/99², indicó:

"A juicio de la Corte, 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".

Así mismo, mediante Sentencia C-1433/00³, la misma corporación estableció:

2.7. De las normas de la Constitución surge el deber constitucional del Estado de conservar 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. En efecto, la exigencia de dicho deber surge: i) de la necesidad de asegurar un orden social y económico justo (preámbulo); ii) de la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (art. 1); iii) del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (arts. 24, 334⁵ y 366⁶); iv) del principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley (art. 13); v) de la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneración mínima, vital y móvil (art. 53); vi) del reconocimiento de un tratamiento remuneratorio igual tanto para los trabajadores activos como para los pasivos o pensionados (arts. 48, inciso final y 53, inciso 2); vii) del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (art. 33⁴) y viii) de la prohibición al Gobierno de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre los cuales se encuentra naturalmente el salario, durante el estado de emergencia económica, lo cual indica que en tiempo de normalidad mucho menos

puede disminuir los referidos derechos.

El deber de preservar el valor de los salarios y de hacer los reajustes periódicos para satisfacer las necesidades vitales del trabajador, se deduce también del art. 187 de la Constitución. En efecto, si la asignación de los miembros del Congreso se debe ajustar cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, es porque el Constituyente consideró que los fenómenos económicos y particularmente la inflación afectan la estabilidad de los ingresos laborales y que resultaba necesario preservar el poder adquisitivo de éstos, para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas. (...)

(subrayas fuera del texto)

De acuerdo con la jurisprudencia indicada anteriormente, es deber del Estado, en cabeza de las entidades públicas asegurar y realizar el incremento salarial para satisfacer con ello las necesidades vitales del trabajador y resguardar con ello el impacto negativo que produce la pérdida del poder adquisitivo en sus ingresos laborales.

Así las cosas, y con relación al procedimiento para el incremento salarial en el nivel territorial, se debe tener en cuenta el establecido en las normas que rigen la materia; entre otras, la Ley 136 de 1994⁷ la cual señala que es competencia del Concejo Municipal determinar la escala salarial para la respectiva vigencia, teniendo en cuenta: 1) El proyecto de Acuerdo que presente el Alcalde Municipal, 2) los límites máximos salariales que mediante la expedición de los Decretos de incremento salarial, determine el Gobierno Nacional; 3) Las finanzas públicas del Municipio, entre otros.

En concordancia con lo anterior, se señala que el artículo 7 del Decreto 462 de 2022⁸ (Decreto actual 896 DE 2023), dispone:

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:

NIVEL JERÁRQUICO	LÍMITE MÁXIMO
SISTEMA GENERAL	ASIGNACIÓN MENSUAL
DIRECTIVO	15.901.409
ASESOR	12.710.497
PROFESIONAL	8.879.305
TECNICO	3.291.615
ASISTENCIAL	3.258.955

De acuerdo con la norma en cita, las entidades del orden territorial tienen competencia para realizar los respectivos aumentos salariales hasta el tope lo establecido en el artículo precedente, es decir, para los empleos del nivel directivo el salario para el año 2022, no podría sobreasar \$15.901.409 y así sucesivamente hasta llegar al nivel asistencial.

De otra parte, la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C- 408/21, expresó lo siguiente:

Derecho a una remuneración mínima vital, móvil y proporcional. Reiteración de jurisprudencia Dentro de los principios mínimos consagrados en el artículo 53 de la Constitución se encuentra el que establece que todo trabajador tiene derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. Este último aspecto se expresa, en palabras de esta Corte, en términos de igualdad: "a trabajo igual, salario igual".

Esta norma no solo persigue la protección especial del trabajo en condiciones dignas y justas, sino que también es un desarrollo específico del principio general de la igualdad, contenido en el artículo 13 superior, que impone dar el mismo trato a las personas que se encuentran en idéntica situación, aunque admite la diversidad de reglas cuando se trata de hipótesis distintas.

La Corte Constitucional ha señalado que con este mandato "no se trata de instituir una equiparación o igualación matemática y ciega, que disponga exactamente lo mismo para todos, sin importar las diferencias fácticas entre las situaciones jurídicas objeto de consideración. Estas, por el contrario, según su magnitud y características, ameritan distinciones y grados en el trato, así como disposiciones variables y adaptadas a las circunstancias específicas, sin que por el sólo hecho de tal diversidad se vulnere el postulado de la igualdad ni se desconozcan los mandatos constitucionales."

Aplicado en materia salarial, se entendería que, si dos trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, su remuneración debería ser la misma en forma y cuantía. No se admiten circunstancias propias o atribuibles al empleador que interfieran con el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo.

Para el caso de los servidores públicos, tema que nos ocupa, este principio de igualdad salarial se expresa en el tratamiento equitativo y proporcional de todos los servidores públicos de acuerdo con la escala de clasificación de las diferentes funciones del Estado y de quienes las ejercen. Esta diferencia en la escala de funciones y por consiguiente de salarios, como lo ha señalado la jurisprudencia, no altera el principio de la igualdad en el régimen de los servidores del Estado, pues "[l]o importante es que exista la proporcionalidad entre las funciones desempeñadas y la remuneración. Los convenios de la OIT y las normas nacionales que rigen las relaciones laborales así lo establecen. Se rompe el principio de igualdad cuando se pierde la relación de proporcionalidad que la garantiza sea porque servidores ubicados en un eslabón

antedecedente de la escala ganan más que los ubicados en eslabones subsiguientes, o porque se establezcan regímenes especiales para algunos sin justificación adecuada."

La Corte Constitucional, refiriéndose al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, dice en la misma sentencia que:

De conformidad con lo anterior y respecto del derecho a una "remuneración mínima vital y móvil", esta Corte lo ha interpretado "como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, pese a que, ni del texto del artículo 53, ni de las discusiones en la Asamblea Constituyente se desprende un tal derecho." Esto, en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución que permite afirmar que, con base en los fines previstos en el Preámbulo, los principios fundamentales de Estado social de derecho, la dignidad humana, la solidaridad y el mandato del Estado de intervenir para asegurar que todas las personas tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

Conclusión a la que también se llega en virtud de los tratados y convenios internacionales de protección al salario ratificados por Colombia, como los Convenios 95 y 99 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales refuerzan esta posición de que el derecho a un salario justo presupone derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo.

Esta interpretación implica que la remuneración recibida por el trabajador le permita garantizar, "en condiciones dignas y justas, su existencia material y la de su familia. Además, dicha remuneración debe ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo y mantenga su poder adquisitivo".

De acuerdo con lo previsto en la constitución y en la ley, es facultad del alcalde municipal presentar el proyecto de acuerdo al concejo municipal sobre presupuesto y la fijación de emolumentos de todos los empleados públicos de las entidades del respectivo municipio, por consiguiente, le corresponde a los concejos municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313, numeral 6 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 462 de 2022 (Decreto 896 de 2023 actual).

Es importante tener en cuenta que, en el marco de la autonomía de que gozan las entidades territoriales, es posible que el incremento salarial de los empleados de las entidades públicas derive en una asignación básica inferior a la que se establece el decreto que determina el límite máximo salarial señalado por el Gobierno nacional, pero no podrá exceder los mismos.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo, «Gestor Normativo», donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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

Proyecto: Yaneirys Arias.

Revisor: Maia V. Borja

Aprobó: Dr. Armando López C

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 *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.*

2 SALARIO ¿Aumento/ GOBIERNO- Autonomía en materia salarial. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNANDEZ.

3 DEBERES DEL ESTADO EN MATERIA SALARIAL-Conservación e incremento emanen de la Constitución. M.P. ANTONIO BARRERA C.

4 ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

5 LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA ESTARÁ A CARGO DEL ESTADO.

6 EL BIENESTAR GENERAL Y EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN (...)

7 Por la cual se dictan Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

8 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: 2026-01-29 22:26:42