



Función Pública

Concepto 264221 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000264221

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000264221

Fecha: 27/06/2023 09:37:22 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: REMUNERACIÓN. Salario ¿¿ Aumento Salarial entidades territoriales Rad. 20239000292262 del 17 de mayo de 2023.

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública, en atención a la comunicación de la referencia, solicita se emita un concepto en respuesta a la siguiente pregunta: *¿Según la Resolución N° 314 del 30 de noviembre de 2022, la Contaduría General de la Nación certificó al Municipio de Barbosa - Antioquia para la vigencia 2023, en categoría 5, y para la vigencia 2022 categoría 4 y debido a que aún no se ha emitido el decreto salarial de los Límites máximos salariales Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales para la vigencia 2023, solicitamos un concepto de qué salario se le debe aplicar para el Alcalde y el Personero Municipal, se toma el salario de quinta categoría del decreto de la vigencia 2022? y si se viene pagando con el salario de categoría 4 estos servidores públicos deben reintegrar el salario de más pagado hasta la fecha?*

Con el fin de dar respuesta a su consulta, se considera importante tener en cuenta que 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.

Por lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992¹, en cumplimiento de mandato constitucional, mediante la cual se consagró en el parágrafo 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:

(...)

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

Adicionalmente, el numeral 7° del artículo 315 de la Carta, establece:

"Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles 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 acuerdo con lo anterior, la competencia del alcalde se encamina 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 de las entidades públicas, 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 4ª 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 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 2005² y el límite máximo salarial señalado por el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia fiscal, en este caso el Decreto Salarial 896 de 2023.

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 decreta 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 los siguientes términos:

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.

De esta manera, los ajustes salariales, para la vigencia del 2023, se establecen por medio del Decreto 896 de 2023, fijando en el artículo 7, los ajustes salariales para la presente vigencia, refiriéndose como tal a los empleados públicos, independientemente de los alcaldes y gobernadores, disponiendo:

“(…) 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 LIMITE MÁXIMO	
SISTEMA GENERAL ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL	
DIRECTIVO	14.448.012
ASESOR	11.548.751
PROFESIONAL	8.067.732
TÉCNICO	2.990.759

ASISTENCIAL 2.961.084

(…)"

En ese sentido, se tiene que es concejo municipal quien tiene la facultad para establecer el incremento salarial de todos los empleados públicos del respectivo municipio, previa presentación del proyecto de acuerdo por parte del alcalde, para el efecto, se deberá tener en cuenta el decreto que establece los límites máximos salariales, los gastos de mediano y largo plazo y la situación fiscal del municipio.

Así las cosas, el incremento salarial se configura como un derecho de los empleados públicos, que se realiza anualmente; que pare el caso de los empleados públicos del orden nacional, el Gobierno expide un único acto administrativo (Decreto) para realizar el incremento salarial que registrará 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.

Ahora bien, en lo que se refiere a la categoría de los municipios, la Ley 136 de 1994³, dispuso:

"ARTÍCULO 6. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

(…)

PARÁGRAFO 1. Los municipios que, de acuerdo con su población, deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente Artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente Artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

PARÁGRAFO 2. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente Artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley, se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

(…)

PARÁGRAFO 4. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

PARÁGRAFO 5. Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente Artículo tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración." (Subrayado fuera del texto original)

Como puede observarse de las normas que se dejaron expuestas, los distritos o municipios se clasifican de acuerdo a su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica, para esto la ley previó la categorización de los municipios de la primera a la sexta, y según la que corresponda tendrá distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

Al margen de lo anterior y refiriéndonos de manera puntual a la situación planteada, se considera importante tener en cuenta que cuando un municipio baja de categoría, dicha circunstancia deriva en que las asignaciones básicas correspondientes a los empleos deberán ser acordes con la categoría del municipio; es decir, deberán disminuir; no obstante, y como quiera que los salarios de los empleados no pueden ser desmejorados, se considera que pueden conservar su remuneración mientras permanezcan en el cargo, situación que deriva en la creación fáctica de "salario personal".

En este sentido, el cargo conserva su asignación salarial anterior respecto a la persona que lo desempeña (previo nombramiento y posesión), pero si otra persona se vincula en dicho cargo se someterá a la nueva asignación salarial establecida en los Decretos salariales anteriormente mencionados.

Debe recordarse que los parágrafos 3 del Artículo 1 y 4 del Artículo 2 de la Ley 617 de 2000⁴, que disponían la disminución automática de salarios cuando existiera una baja de categoría de un Departamento o un Municipio, fueron declarados inconstitucionales mediante sentencia C 1098 de 2001, en donde la Corte Constitucional argumentó:

"3.1.5. Como fue ya advertido, los parágrafos 3° del Artículo primero y 4° del Artículo segundo de la Ley 617 de 2000, señalan que, si una entidad territorial desciende de categoría, "los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría", es decir, que serán reducidos. En consecuencia, dichos parágrafos contemplan que los servidores públicos de las

entidades territoriales que desciendan de categoría, se verán afectados por una desmejora clara e incontrovertible de sus condiciones laborales.

Como es bien sabido, los derechos no son absolutos. Sin embargo, constata también la Corte que en esta oportunidad las autoridades no demostraron que la limitación de los derechos consagrados en el Artículo 53 de la Constitución por parte de las normas acusadas, estaba dirigida a alcanzar un fin imperioso y que el medio era necesario y estrictamente proporcional para ello.

Además, lo que está en juego en este caso no es la movilidad del salario ni el criterio para su aumento. Por el contrario, los párrafos acusados ordenan que los salarios sean nominalmente reducidos, de manera automática, generalizada e incondicionada. Esto menoscaba los derechos de los trabajadores y viola de manera directa una prohibición expresa. En efecto, el último inciso del Artículo 53 dice: "La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"

*Ante la contradicción evidente entre el texto constitucional citado y los párrafos 3° del Artículo primero y 4° del Artículo **segundo** de la Ley 617 de 2000 procede la declaratoria de exequibilidad de dichas normas legales."*

De conformidad con la jurisprudencia citada, en concepto de esta Dirección y respondiendo a su pregunta, tal y como se señaló, a los empleados se les deben mantener las condiciones salariales y prestacionales de su vinculación inicial, pero en caso de vacancia definitiva del cargo, y la persona que se vincule posteriormente, deberá sujetarse a la nueva escala salarial que se adopte de acuerdo con la categoría del municipio. Así las cosas, para los servidores que se encontraban vinculados mientras el municipio era categoría 4, no habría lugar a la devolución de salarios percibidos, por la disminución a categoría 5, pues se conserva la su totalidad la asignación salarial como un derecho a un "salario personal".

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

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: Mcaro

Reviso: Maia Valeria Borja Guerrero

Aprobó: 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"Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004."

3"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

4"Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:08:57