



Función Pública

Concepto 296391 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000296391

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000296391

Fecha: 17/07/2023 08:15:15 a.m.

Bogotá D.C

REF: REMUNERACION. Incremento salarial Empresas Sociales del Estado del orden territorial. RAD: 20239000619932 del 14 de junio de 2023.

En atención a su escrito de la referencia, remitido a esta dirección en el cual eleva consulta referente al incremento salarial para las Empresas Sociales del Estado del orden territorial, me permito manifestar lo siguiente:

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:

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

En relación con la ley 4 de 1992^[1] con el incremento salarial me permito manifestar lo siguiente:

ARTÍCULO 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

PARÁGRAFO. - El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

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 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.

(...) 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 decreta 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).

Por lo tanto debe aclararse que el Decreto 905 de 2023 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 14,62%% fijado para los empleos mencionados en el Decreto 905 de 2023 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 896 de 2023, 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 2023 queda determinado así:

NIVEL JERARQUICO SISTEMA GENERAL	LIMITE MAXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	18.226.195
ASESOR	14.568.772
PROFESIONAL	10.177.460
TÉCNICO	3.772.850
ASISTENCIAL	3.735.415

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 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúanse las asignaciones de que trata el artículo 19 de la Ley 4a de 1992.

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.

En cuanto a la facultad de establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos de un municipio, el numeral 7º del Artículo 313 constitucional, dispuso que es función del Concejo Municipal; así lo expuso también la Corte Constitucional mediante sentencia^[2], en la cual se concluye lo siguiente, a saber:

Corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, obviamente, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general. En tratándose de los trabajadores oficiales de estas entidades, al Gobierno solamente le corresponde regular el régimen de prestaciones sociales mínimas, según lo establece el literal f) del numeral 19 del Artículo 150 de la Constitución. Es decir, que, a partir de esos mínimos, las corporaciones públicas territoriales podrían establecer un régimen prestacional mayor al señalado por el Gobierno Nacional, sin que pueda entenderse que estos entes están usurpando competencia alguna en cabeza del ejecutivo central. "El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores -se refiere a los de las entidades territoriales- guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional. (...)

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."
(Subrayado fuera del texto original)

Frente a su primer interrogante:

¿Aplica el Decreto 905 de 2023 a Empresas Sociales del Estado (ESE) del orden territorial como lo es Metrosalud en lo que respecta a la obligatoriedad de incrementar el salario de los empleados públicos en 14,62% sobre la asignación mensual, aunque en su alcance se precise que sus destinatarios son los empleados de instituciones públicas de la rama ejecutiva nacional?

De acuerdo con lo señalado, corresponde a los concejos municipales conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del municipio, teniendo en cuenta el Decreto 896 de 2023 y el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes

territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005^[3], por lo tanto el Decreto 905 de 2023 no aplica a las empresas industriales y comerciales del estado del orden territorial.

Frente al segundo interrogante:

¿Las Empresas Sociales del Estado (ESE) del orden territorial pueden hacer incrementos por debajo del incremento salarial en su asignación básica mensual, para el año 2023, correspondiente a catorce punto sesenta y dos por ciento (14.62%) definido en el Decreto 905 de 2023?

Se reitera que, el incremento a que hace alusión el decreto 896 corresponde a los límites salariales, pero no al incremento que deberán tener los salarios de los municipios del país, en este sentido se reitera que la competencia para fijar las escalas salariales en las entidades municipales corresponde a los concejos.

Frente al tercer interrogante:

Entiende el distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín que el crecimiento de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2023 debe limitarse a los valores establecidos en el artículo 7° del Decreto 896 de 2023, de ser así y teniendo en cuenta las particularidades financieras de las entidades territoriales y sus descentralizada ¿Por qué sería obligatorio para la ESE Metrosalud de Medellín como entidad del orden territorial, aplicar el Decreto 905 de 2023 que regula el incremento salarial de los empleados vinculados a entidades del orden nacional?

Se reitera lo resuelto en los interrogantes anteriores.

Finalmente, me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Daniel Herrera Figueroa

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López Cortes

NOTAS DE PIE DE PAGINA

[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 sociadictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Políticales de los Trabajadores Oficiales y se

[2] Corte Constitucional, Sala Plena, 14 de julio de 1999, Referencia: Expediente D-2358, Consejero Ponente: alfredo Beltrán Sierra

[3]"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."

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:10:31