



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1220 de 1999 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DISTRITO CAPITAL ¿ Autoridad competente para fijar escalas de remuneración / ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DISTRITAL ¿ Autoridad competente para fijar escalas de remuneración

En relación con la administración central del Distrito Capital corresponde al Concejo, dentro del límite máximo que fije el Gobierno Nacional, determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos del sector y al Alcalde Mayor fijar los emolumentos de éstos con arreglo a los respectivos acuerdos distritales. Respecto de las entidades descentralizadas del orden distrital, no operan las mismas competencias que para la administración central, porque la descentralización y la autonomía administrativa y presupuestal de aquéllas llevan a que sus autoridades u órganos competentes sean los llamados a fijar las respectivas escalas de remuneración, con sujeción a lo que determine el estatuto de cada entidad y todo sin desconocer los límites máximos que señale el Gobierno Nacional. Si bien, tanto en los presupuestos del nivel central de la administración distrital, como en los de las entidades descentralizadas el régimen presupuestal prevé rubros para gastos de funcionamiento, la fijación salarial se hace desde competencias distintas. En el nivel central la competencia corresponde al Alcalde Mayor del Distrito Capital y para las entidades descentralizadas esa competencia está radicada en las Juntas o Consejos Directivos.

PROYECTO DE ACUERDO SOBRE PRESUPUESTO ¿ Modificación

Una vez presentado el respectivo proyecto de acuerdo sobre presupuesto, por parte de la administración, éste puede ser modificado por el Concejo Distrital. Tanto en el debate que se realice en la comisión de presupuesto, como en el que se efectúe en la sesión plenaria, deberá tenerse en cuenta el Plan Financiero para la vigencia respectiva, elaborado por la Secretaría de Hacienda del Distrito, según los términos que sobre "límites del gasto" exige el artículo 25 del decreto distrital 714 de 1996. Igualmente, deberán observarse las exigencias del inciso segundo del artículo 141 del decreto 1421 de 1993, en armonía con el artículo 46 letra a) del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, respecto de la aceptación previa y escrita del Secretario de Hacienda cuando se trate de aumentar los cómputos de las rentas, los recursos de crédito y los provenientes del balance, o para aumentar o incluir una nueva partida en el presupuesto de gastos presentado por la administración. Autorizada su publicación con oficio 1483 del 24 de noviembre de 1999.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo

Santafé de Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#) [Ver el Decreto Distrital 886 de 2001](#)

Radicación número: 1.220

Referencia : Empleados de los niveles central y descentralizado del Distrito Capital. Autoridad competente para determinar su salario y fijar el respectivo incremento anual.

El señor Ministro del Interior doctor Néstor Humberto Martínez Neira, por solicitud del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá doctor Enrique Peñalosa Londoño, consulta a la Sala acerca de la autoridad competente para fijar los aumentos salariales en el Distrito Capital. Para el efecto transcribe el texto de la consulta presentada por el Alcalde en la que, previo un breve análisis de las normas que regulan la materia, se formulan los siguientes interrogantes:

"1. ¿ A quién corresponde determinar el incremento salarial de los empleados del nivel central del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, de un año a otro?.

¿ A quién corresponde la determinación de los salarios de los funcionarios de entidades descentralizadas en el Distrito Capital?.

¿ En caso de predicarse la competencia del Concejo Distrital podrá éste modificar los proyectos de acuerdo que establecen el incremento salarial, desconociendo los estudios previos de viabilidad económica realizados por la Secretaría de Hacienda?".

CONSIDERACIONES

La Constitución de 1.991 estableció para Colombia la descentralización, con autonomía de sus entidades territoriales -departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas-. En tal virtud, éstos se gobiernan por autoridades propias, ejercen las competencias que les corresponden, administran los recursos y decretan los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; además participan en las rentas nacionales (arts. 1o. y 287).

Distritos

La nueva Carta consagró la existencia de tres entidades territoriales del orden local, sometidas a régimen especial distinto de los municipios comunes, a las que dio el carácter de distritos. Son ellos el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (arts.322 y 328). Mediante acto legislativo 1 de 1993 se creó el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Distrito Capital de Santafé de Bogotá

El artículo 322 superior determinó que la capital de la República y del departamento de Cundinamarca se organizaría como Distrito Capital y su régimen político, fiscal y administrativo estará fijado en la Constitución, las leyes especiales que para tal fin se expidan y las disposiciones vigentes para los municipios.

El artículo 41 transitorio dispuso que si el Congreso no dictaba la ley sobre el régimen especial para el Distrito Capital, durante los dos años siguientes a la promulgación de la Constitución, correspondería al Gobierno hacerlo. En desarrollo de este mandato constitucional se expidió el decreto 1421 del 21 de julio de 1993, Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá.

De acuerdo con este decreto el Concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital y tiene, entre otras, según el artículo 12, las atribuciones de:

"4o. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos;

8o. Determinar la estructura general de la administración central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos;

9o. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características". (Resalta la Sala).

A su vez al Alcalde Mayor, como jefe de gobierno y de la administración distrital, en el artículo 38 otorgó las facultades de:

"4o. Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos;

9o. Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. Con base en esta facultad, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado;

10o. Suprimir o fusionar entidades distritales de conformidad con los acuerdos del concejo;". (Resalta la Sala).

Y en el artículo 129 - inciso 1o. - especificó que "Regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la ley 4ª de 1992".

2. Régimen salarial y prestacional de los servidores públicos del nivel territorial

La Constitución Nacional en la letra d), numeral 19 del artículo 150 otorga al Congreso la facultad de hacer las leyes y por medio de ellas establecer los objetivos y criterios a los cuales debe ceñirse el Gobierno para efectos de, entre otros, "Fijar el régimen salarial y

prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública". Esta atribución se encuentra desarrollada por la ley 4a. de 1992, que en el artículo 12 prescribe:

"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". (Resalta la Sala).

En el proceso de constitucionalidad, ante demanda contra los artículos 6, 7 y 12 de la ley 4ª, mediante sentencia C-315 del 19 de julio de 1995 la Corte Constitucional declaró exequible el citado artículo 12, en el entendido de que las facultades conferidas al Gobierno se refieren en forma exclusiva a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite salarial máximo de los empleados públicos de las entidades territoriales.

En consecuencia, corresponde al Gobierno Nacional determinar los límites máximos de los salarios de los empleados públicos en el orden territorial, al igual que el régimen prestacional de los mismos y el de los trabajadores oficiales territoriales.

El artículo 313-6 constitucional, previó dentro de las competencias de los Concejos Municipales la de "*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*". El artículo 315-7 ibídem trae como atribuciones del Alcalde Municipal la de "*Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias; señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. ¿*". (Resalta la Sala).

De la normatividad transcrita se infiere que, en relación con la administración central del Distrito Capital corresponde al Concejo, dentro del límite máximo que fije el Gobierno Nacional, determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos del sector y al Alcalde Mayor fijar los emolumentos de éstos con arreglo a los respectivos acuerdos distritales. Sobre este tema la Sala, en consulta 924 del 23 de enero de 1997, expresó:

"Corresponde al Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, con excepción de su cargo, fijar los emolumentos de los empleados públicos de la administración central del distrito capital, y con sujeción a las escalas de remuneración señaladas por acuerdo del Concejo Distrital".

En relación con el tema expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo y la Corte Constitucional han dicho:

". . . la Constitución Política de Colombia fija la competencia que a los concejos y a los alcaldes corresponde, en el artículo 313 numeral 6, para aquéllos, y en el artículo 315, numeral 7, para éstos. . . . De acuerdo con las anteriores normas y las del Código de Régimen Municipal que no las contraríen, como los artículos 288 y 289, inciso segundo, al Concejo Municipal compete determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de los empleos de la Administración Municipal, y determinar las plantas de personal de la contraloría, personería, auditoría, revisoría, donde existan y la del propio concejo, y fijar sus emolumentos. Por su parte, al alcalde corresponde la determinación de las plantas de personal de su despacho, de sus dependencias, lo que se manifiesta en su competencia para crear, suprimir o fusionar los empleos de la Administración Central Municipal, dentro del marco estructural y funcional adoptado previamente por el concejo; así mismo, le corresponde fijar los sueldos del personal de la Administración Central Municipal (alcaldía, secretarías, departamentos administrativos, oficinas, etc.)".

"4.3. En estos términos, para la Corte es claro que 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 de 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".

Entidades descentralizadas

La ley 489 de 1998, sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en el artículo 68 inciso 3o. especifica que las

entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en dicha ley, en las leyes que las crean y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos. El parágrafo 1o. de este artículo puntualiza que, de conformidad con el inciso 2o. del artículo 210 de la Constitución, el régimen jurídico que se señala en esa ley para las entidades descentralizadas será aplicable a las de esta misma calidad en el orden territorial.

A su vez, el ordinal f) del artículo 76 ibídem considera como funciones de los Consejos Directivos de los establecimientos públicos, además de las que el mismo artículo señala, las que establezcan la ley, el acto de creación y los estatutos internos. Asimismo, el artículo 86 concreta la autonomía administrativa y financiera para las empresas industriales y comerciales del Estado, las que se ejercerán de conformidad con los actos que las rigen, y el artículo 88 señala que la dirección y administración de las empresas industriales y comerciales del Estado estará a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente o Presidente.

Finalmente, el artículo 90 en su letra c) pone como función de las Juntas Directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado la de "aprobar el proyecto de presupuesto del respectivo organismo". El Código de Régimen Municipal -decreto 1333 de 1986- en los artículos 288 y 289, da como función para los concejos municipales, respectivamente, la de "¿ fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo" y la determinación de plantas de personal de las alcaldías, secretarías y de las oficinas y dependencias. Respecto de las entidades descentralizadas municipales, el artículo 290 de este decreto especifica que las funciones a que se refieren los artículos anteriores serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos.

Respecto de las entidades descentralizadas del orden distrital, no operan las mismas competencias que para la administración central, porque la descentralización y la autonomía administrativa y presupuestal de aquéllas llevan a que sus autoridades u órganos competentes sean los llamados a fijar las respectivas escalas de remuneración, con sujeción a lo que determine el estatuto de cada entidad y todo sin desconocer los límites máximos que señale el Gobierno Nacional.

En cuanto hace a los presupuestos de las entidades descentralizadas, el citado Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá previó que éstos ". . . serán aprobados por las respectivas juntas directivas y expedidos posteriormente por decreto del gobierno distrital, previo concepto favorable del Consejo de Política Económica y Fiscal del Distrito. Las modificaciones de estos presupuestos tendrán el mismo trámite. Dichos presupuestos se adjuntarán como anexos al proyecto de presupuesto anual del Distrito para información del Concejo. Si en razón de las disposiciones del presupuesto que se apruebe para el Distrito fuere necesario modificar el de las empresas industriales y comerciales, las respectivas juntas directivas harán los ajustes que fueren del caso durante el mes de diciembre".(art. 143). Esta disposición se encuentra en armonía con lo preceptuado en el artículo 10o. letra e) del decreto distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto de Santafé de Bogotá, que faculta al CONFIS del distrito para aprobar y modificar, mediante resolución, el presupuesto de ingresos y gastos de esas entidades.

4. Acuerdos Distritales

El decreto 1421 de 1993, en relación con los proyectos de acuerdos, dispone lo siguiente:

"*Artículo 13. Iniciativa.* Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. . . .

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2º, 3o., 4o., 5o., 8o., 9o., 14o., 16o., 17o. y 21o. del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el alcalde". (Resalta la Sala).

Los acuerdos a que alude el inciso segundo del artículo anterior, son los relacionados con:

- 2º. El plan general de desarrollo económico y social y de obras públicas;
- 3o. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas; ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos;
- 4o. Normas orgánicas del presupuesto y el presupuesto de rentas y gastos;
- 5o. Plan general de ordenamiento físico del territorio;
- 8o. Estructura general de la administración central, funciones básicas de sus entidades y escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos;
- 9o. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo;

de la entidad contratante;

16o. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos;

17o. Autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas;

21o. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente las de carrera administrativa.

Una vez presentado el respectivo proyecto de acuerdo sobre presupuesto, por parte de la administración, éste puede ser modificado por el Concejo Distrital. Tanto en el debate que se realice en la comisión de presupuesto, como en el que se efectúe en la sesión plenaria, deberá tenerse en cuenta el Plan Financiero para la vigencia respectiva, elaborado por la Secretaría de Hacienda del Distrito, según los términos que sobre "*límites del gasto*" exige el artículo 25 del decreto distrital 714 de 1996.

Igualmente, deberán observarse las exigencias del inciso segundo del artículo 141 del decreto 1421 de 1993, en armonía con el artículo 46 letra a) del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, respecto de la aceptación previa y escrita del Secretario de Hacienda cuando se trate de aumentar los cómputos de las rentas, los recursos de crédito y los provenientes del balance, o para aumentar o incluir una nueva partida en el presupuesto de gastos presentado por la administración.

5 . Conclusiones

El análisis efectuado permite las siguientes:

a) Si bien, tanto en los presupuestos del nivel central de la administración distrital, como en los de las entidades descentralizadas el régimen presupuestal prevé rubros para gastos de funcionamiento, la fijación salarial se hace desde competencias distintas. En el nivel central la competencia corresponde al Alcalde Mayor del Distrito Capital y para las entidades descentralizadas esa competencia está radicada en las Juntas o Consejos Directivos.

El presupuesto general del Distrito está conformado por: a) el de la Administración Central Distrital, el Concejo, la Contraloría, la Personería y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a las entidades autónomas universitarias; b) el de los Fondos de Desarrollo Local y el de las Empresas Industriales y Comerciales y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas (arts. 2º y 10 del decreto 714/96).

c) Corresponde al Concejo Distrital expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Distrito, en lo que se relaciona con la administración central. El presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales y el de las Sociedades de Economía Mixta que tengan igual régimen, es aprobado por las respectivas juntas o consejos directivos de las mismas; estos últimos presupuestos se anexan al presupuesto anual del distrito, para información del Concejo

d) El artículo 54 del Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá señala que la estructura administrativa del sector central de la administración está compuesta por el despacho del Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. A su vez, el sector descentralizado lo componen los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y las entidades universitarias autónomas.

e) Cuando el numeral 8o. del artículo 12 del citado decreto 1421 fija como competencia del Concejo determinar la estructura de la administración central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, se refiere a las entidades o dependencias propias del nivel central, ya que el régimen de las entidades descentralizadas tiene distinta regulación constitucional, legal y administrativa.

SE RESPONDE

Corresponde al Alcalde Mayor del Distrito Capital determinar, cada año, el incremento salarial de los empleados del nivel central de la administración distrital, con sujeción a la ley expedida por el Congreso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 19 letra e) y los acuerdos que sobre la materia expida el Concejo Distrital.

Los salarios de los funcionarios de las entidades descentralizadas del Distrito Capital son determinados por las Juntas o Consejos Directivos de la respectiva entidad, las cuales aprueban sus propios presupuestos dentro de los lineamientos que se especificaron en las consideraciones de esta consulta.

El Concejo Distrital puede introducir modificaciones a los proyectos de acuerdo que presente el Alcalde Mayor, con sujeción a los criterios económicos que la Secretaría de Hacienda Distrital establezca en el Plan Financiero y a la exigencia de aceptación previa por parte de esa Secretaría, en los casos señalados en los artículos 141 inciso 2o. y 46 letra a) de los decretos 1421 de 1993 y 714 de 1996, respectivamente.

Transcribese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Presidente de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR

FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:19:14