



Concepto 45351 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

20196000045351

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000045351

Fecha: 15-02-2019 12:04 pm

Bogotá D.C.,

REF: REMUNERACIÓN. Reajuste o aumento salarial anual en las entidades del orden territorial. Rad.: 20199000010472 del 14-01-19.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si es jurídicamente viable que en su condición de empleado provisional, en cuatro (4) años que lleva vinculado a la entidad no le hayan aumentado el sueldo y ahora se lo bajen, me permito manifestar lo siguiente:

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.

La ley 4 de 1992, expedida en cumplimiento de mandato constitucional 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 7, de la Constitución dispone 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.

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." (Subrayo y negrilla nuestra).

De otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-710 de 1999, expresó:

"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. En la disposición examinada se aprecia una ostensible violación de la Carta Política, en cuanto se delimita la acción gubernamental, forzando que tenga lugar apenas dentro de los diez primeros días del año, llevando a que, transcurridos ellos, pierda el Gobierno competencia, en lo que resta del año, para desarrollar la ley marco decretando incrementos que en cualquier tiempo pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversos factores. La Corte declarará inexequibles las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada año para dictar los decretos de aumento salarial. Este, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse al menos cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1, literales a), b), y d) de la Ley 4^a de 1992 y, según resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, según las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional.

(...)

En el entendido de que se retira del ordenamiento jurídico por haber invadido el Congreso la órbita administrativa del Gobierno, mas no porque tal disposición sea materialmente contraria a la Constitución Política. Así, en cuanto a los aumentos ordinarios, que se decretan al comienzo de cada año, deben ser retroactivos al 1 de enero correspondiente, si bien en cuanto a incrementos salariales extraordinarios, será el Presidente de la República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operará la retroactividad."

De acuerdo con lo anterior, la competencia del Alcalde se limita 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, 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 4^a 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 7º 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 785 de 2005 y el límite máximo salarial señalado por el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia fiscal, en este caso el Decreto Salarial 309 de 2018.

En relación con la periodicidad del incremento salarial la Corte Constitucional, en sentencia T-276/97¹ expresó:

"Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4^a 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.

No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4^a de 1992, pues el referido deber emana directamente de la Constitución y se desarrolla y operativiza en aquéllas. Dicho de otra manera, las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil..."

El aumento ordinario anual de la remuneración, debe producirse al menos cada año y ser retroactivo al 1 de enero correspondiente, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1, literales a), b), y d) de la Ley 4^a de 1992.

CONCLUSIÓN:

1. Corresponde al Concejo Municipal, fijar anualmente 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 empleos públicos del municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005 y el límite máximo salarial señalado en el decreto que se expida el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia fiscal.

2. De acuerdo con el artículo 315 de la Constitución Política una de las atribuciones del Alcalde es presentar al Concejo Municipal, el presupuesto anual de rentas y gastos del Municipio, dentro del que se encuentra contemplar los gastos de personal de las entidades de toda la Administración Municipal.

Así las cosas, le corresponde al Concejo Municipal de acuerdo con lo señalado en el artículo 313, numeral 6º de la Constitución Política y con lo dispuesto en el decreto salarial que expida el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia fiscal (Decreto 309 de 2018), sobre el límite máximo salarial en las entidades territoriales, ajustar anualmente los salarios de los empleados públicos, para lo cual deberá tenerse en cuenta los recursos presupuestales, el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos previsto para los entes territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 785 de 2005 y las recomendaciones que sobre el particular formule el Gobierno Nacional.

3. Finalmente, es necesario precisar que el incremento salarial se configura como un derecho de los empleados públicos, que se realiza anualmente, lo que quiere decir que se realiza una vez al año; 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 -Acuerdo Municipal- 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.

Por consiguiente, en el caso materia de consulta el reajuste o aumento salarial debió producirse durante cada vigencia fiscal de los años durante los años que está vinculado en la Alcaldía Municipal a la cual se refiere, con base en el reajuste salarial señalado mediante Decreto por el Alcalde Municipal, con sujeción a los Acuerdos correspondientes expedidos por el Concejo Municipal y respetando los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional mediante los decretos salariales para las respectivas vigencias fiscales.

En cuanto a la posibilidad de disminuir la asignación básica salarial de los empleados del Estado, es pertinente precisar, que al respecto el artículo 7^o del Decreto 309 de 2018, establece el límite máximo salarial general para los empleados públicos territoriales, pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico, y Asistencial, sin entrar a diferenciar entre los diferentes grados de cada nivel, ni clasificarlos por la categoría del Municipio.

Conforme a lo expresado por la Corte Constitucional, está prohibido 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, tales como el salario.

Como se puede apreciar de todo lo anteriormente expuesto, mediante los decretos salariales que expide el Gobierno Nacional para cada vigencia fiscal, se establece el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales, los cuales señalan en forma expresa que ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en los mismos, y que 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.

Ahora bien, esta Dirección Jurídica ha sido consistente al manifestar que las diferencias salariales se pudieron originar en el año 2000, cuando empezaron a regir los límites máximos fijados por el Presidente de la Republica para el nivel territorial, en razón a que las administraciones municipales debieron ajustar las escalas de remuneración del municipio respetando los salarios de los empleados, situación que llevo a la creación fáctica de “salario personal”.

El salario personal entonces consiste en la prerrogativa que les asiste a algunos empleados para recibir asignaciones salariales superiores a las estipuladas por el Gobierno Nacional mediante los decretos de incremento salarial anual, siempre que permanezcan en el empleo.

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que por regla general ningún empleado público de entidades del nivel territorial puede recibir asignaciones salariales superiores a las estipuladas en los decretos de incremento salarial anual que expide el Gobierno Nacional, ni asignaciones salariales superiores a las del gobernador o el alcalde según el caso; excepto quien recibe el denominado “salario personal”, caso en el cual dicha prerrogativa se conserva mientras el empleado permanezca en el cargo; si cambia de empleo, pierde dicha prerrogativa y al vincularse a otro empleo percibirá la asignación inherente al mismo.

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 C.P.A.C.A.

Cordialmente,

JOSE FERNANDO CEBALLOS ARROYAVE

Asesor con Funciones de la Dirección Jurídica

Pedro P. Hernández V / Jose F. Ceballos A.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Fecha y hora de creación: 2026-01-16 10:11:04