



Función Pública

Concepto 154001 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000154001

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000154001

Fecha: 03/05/2021 11:36:11 a.m.

Bogotá D. C

REF. EMPLEOS: PERSONERO- Funciones - Radicado. 20219000156322 de fecha 24 de marzo de 2021.

En atención a la comunicación de la referencia, en la cual pregunta si un concejo municipal estaría extralimitando sus funciones al fijar la asignación para cada cargo de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de órdenes seccional y local al tenor del decreto ley [785](#) del 2005, frente a lo anterior, es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto [430](#) de 2016 y las normas que lo modifican, se concluye que este Departamento no tiene la competencia para pronunciarse sobre extralimitación de funciones ni, dirimir circunstancias particulares, ni de reconocer derechos, no es un organismo de vigilancia ni ente de control. Por consiguiente, se indica que la competencia asignada a este Departamento para absolver consultas jurídicas, se encuentra circunscrita a brindar orientación jurídica respecto de las situaciones generales que se presentan en el marco de las relaciones laborales en el sector público, sin que sea competente para determinar si existe extralimitación de funciones, en consecuencia, solamente tenemos competencia para brindar información general, que en el caso particular es sobre el aumento salarial de los empleados públicos, por lo cual nos permitimos 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 inexecutable 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 4ª 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 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 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 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 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.

No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4ª 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 4ª de 1992.

Por lo anteriormente expuesto, 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.

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 314 de 2020), 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.

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

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.

2. Con relación a su segunda inquietud relacionada con si una vez sancionado un Acuerdo Municipal es necesaria la certificación de publicación del Acuerdo expedida por el Personero Municipal, o se puede entender perfeccionada la publicación al efectuar la misma a través del sitio web oficial de la Alcaldía del Municipio que emitió dicho acuerdo, frente a su inquietud, me permito manifestarle que según lo dispuesto en el Decreto 430 de 2016 y las normas que lo modifican, se concluye que este Departamento no tiene la competencia para pronunciarse sobre las

funciones del personero municipal, ni dirimir circunstancias particulares, no es un organismo de vigilancia ni ente de control. Por consiguiente, se indica que la competencia asignada a este Departamento para absolver consultas jurídicas, se encuentra circunscrita a brindar orientación jurídica respecto de las situaciones generales que se presentan en el marco de las relaciones laborales en el sector público, sin que sea competente para determinar las funciones de los personeros municipales. En consecuencia, solamente tenemos competencia para brindar información general, por lo cual, a manera de información, me permito manifestarle lo siguiente.

La Ley 617 de 2000, 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, en su Artículo 24 dispone:

ARTÍCULO 24. Atribuciones del personero como veedor del Tesoro. En los municipios donde no exista Contraloría municipal, el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público. Para tal efecto tendrá las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.
2. Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.
3. Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal.
4. Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio.
5. Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.
6. Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción.
7. Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario.
8. Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas.
9. Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley.
10. Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por lo tanto, el Personero Municipal deberá actuar dentro del marco general de las funciones asignadas. Ahora bien, frente al Régimen Jurídico de la publicidad de los actos., la Constitución Política de Colombia en su Artículo. 209, determina los principios rectores de la función pública al establecer que esta función "*está al servicio de los intereses generales y se desarrolló con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...*".

De igual forma el Artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala la publicidad como un principio para desarrollar las actuaciones administrativas, las cuales se darán a conocer mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenen la ley.

La publicidad es uno de los principios del Estado Social de Derecho y hace referencia a la divulgación de los actos proferidos por una autoridad, con el fin de que los intervinientes dentro del proceso o los terceros afectados conozcan de las decisiones, con el fin de garantizar el debido proceso y los principios de la función pública.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-053/1998 MP Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, establece que la publicidad "...supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ello desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas pueda conocer, no solo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de sus vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin."

Frente al principio de la publicidad, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone en su Artículo 3 lo siguiente:

"ARTÍCULO 3°. Principios.

(...)

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma."

Adicionalmente, el mismo Código contempla en su Artículo 65 la obligación para las entidades de publicar sus actos administrativos con sujeción a lo dispuesto, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general.

Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

Según lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, hasta tanto los actos administrativos de carácter general nos sean objeto de publicación en el diario oficial o gacetas territoriales, no serán de obligatorio cumplimiento.

Para la divulgación de los actos en los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad, podrán acudir a medios como avisos, distribución de volantes, publicación en páginas electrónica a fin de garantizar su divulgación.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link "Gestor Normativo": /eva/es/gestor-normativo,

donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados 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: Luis Fernando Nuñez.

Revisó. Jose Fernando Ceballos.

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2024-12-04 14:14:02