



Concepto 166561 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000166561

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000166561

Fecha: 09/05/2022 04:32:10 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: REMUNERACION. Incremento salarial Radicado: 20229000148632 del 01 de abril de 2022

En atención a la comunicación de la referencia, solicita usted, en ejercicio del derecho de petición se le emita un concepto en respuesta a las siguientes preguntas:

“SI LA ENTIDAD TERRITORIAL INCREMENTA LOS SALARIOS DE LOS SERVIDORES EN PORCENTAJE MENOR AL DECRETADO POR EL PRESIDENTE, ES VIABLE AJUSTAR ESE INCREMENTO CONFORME AL DECRETO? (...)”

“ME AUMENTARON EL 7% SIN EMBARGO EL DECRETO PRESIDENCIAL ESTABLECE EL 7.26%, ES PROCEDENTE SE ME REAJUSTE ESE 0.26%?”

Frente a la información solicitada, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

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. Seguidamente la Ley 4 de 1992¹, 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.

Ahora bien, el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades del nivel territorial para el año 2022, lo estableció el Gobierno Nacional mediante el Decreto 462 de 2022², 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 2022 queda determinado así”:

NIVEL JERÁRQUICO LIMITE MÁXIMO	
SISTEMA GENERAL ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL	
DIRECTIVO	15.901.409
ASESOR	12.710.497
PROFESIONAL	8.879.305
TÉCNICO	3.291.615
ASISTENCIAL	3.258.955

Igualmente, el citado Decreto preceptúa:

“ARTÍCULO 8. 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°. 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.”

Como puede observarse, la autoridad competente debe 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 empleos públicos del municipio o departamento, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005³.

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.” (Subrayado y negrilla nuestra).

De acuerdo con lo anterior al Concejo Municipal y a la Asamblea Departamental le corresponde adoptar los criterios que le permitan realizar los aumentos salariales en forma justa y equitativa para los empleados públicos de las entidades del sector central y descentralizado del municipio y departamento.

En ese sentido, 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. Así las cosas; para los empleados públicos del orden nacional, el Gobierno expide un único acto administrativo para realizar el incremento salarial que registrará para la vigencia; para el nivel territorial igualmente se expide un único acto administrativo que dé cuenta del incremento salarial de sus servidores públicos, atendiendo en todo caso los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional y el presupuesto disponible.

Los empleos públicos pertenecientes a las entidades territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 785 de 2005, dispone que, según la naturaleza general de sus funciones, competencias y requisitos exigidos para su ejercicio, las entidades dentro de sus respectivos Manuales de Funciones y de Competencias Laborales para cada empleo los clasificarán en el nivel jerárquico Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial.

Como bien se puede observar de lo consagrado en el Artículo 4° del Decreto imbiden, de acuerdo con el nivel jerárquico que corresponda un empleo, las funciones generales son diferentes y por tanto su remuneración y categorización también lo es. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del citado decreto, cada empleo contará con una nomenclatura y clasificación, identificado con un código de tres dígitos; el primero señala el nivel al cual pertenece y los dos restantes indican la denominación del cargo. Este código se adiciona con dos dígitos más que corresponden a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos Municipales les fijen a las diferentes denominaciones de empleos.

En desarrollo a lo anterior, la asignación salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales deberá encontrarse enmarcado a los topes salariales que expida el Gobierno Nacional mediante el decreto salarial correspondiente, asignación que deberá corresponder a los niveles y grados salariales de cada empleo; teniendo en cuenta el presupuesto correspondiente, su régimen de organización, gobierno y administración.

En relación con el incremento Salarial el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4 de 1992, indica que el Gobierno Nacional señalará el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. En atención a esta facultad, el Gobierno nacional expide para cada vigencia un Decreto que fija los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales, en el cual tiene en cuenta por lo general, las negociaciones realizadas con las centrales y federaciones sindicales de los empleados públicos, el incremento del IPC entre otros factores.

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 (...)"
(Negrilla y subrayado nuestro)

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 con el índice de precios al consumidor (IPC) y eventualmente a otros factores.

Por su parte, 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 decrete 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 nuestra).

De otro con relación a la periodicidad del incremento salarial, el Consejo de Estado⁴, señaló:

"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 decrete 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 lo siguientes términos:

"3.2.6. Síntesis de los criterios generales que han fundamentado el conjunto de decisiones de esta Corporación en lo relativo al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario.

Los criterios generales que fundamentan el conjunto de decisiones que se acaban de analizar podrían ser sintetizados de la siguiente manera:

El principio recogido en el inciso 1º del Artículo 53 de la Constitución relativo al derecho del trabajador a recibir una "remuneración mínima vital y móvil" debe ser interpretado como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ninguno en el Estado de Derecho, por lo cual puede ser limitado mas no desmejorado, desconocido o vulnerado.

No resultan igualmente afectados por el fenómeno inflacionario todos los servidores públicos, por lo cual los límites impuestos al derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario pueden ser diferentes, según se trate de servidores que devengan salarios bajos, medios, o altos.

d. Los reajustes deben ser anuales, cobijar a todos los servidores y acatar los criterios de equidad, progresividad y proporcionalidad.

A pesar de que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, las limitaciones que se introduzcan deben observar parámetros de razonabilidad. El juicio de razonabilidad de esta clase de medidas limitativas de derechos supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión; el segundo, en examinar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad en el caso de limitaciones al derecho de reajuste salarial de los servidores públicos es estricto, por cuanto las normas que las consagran pueden llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.

A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, "el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C."

Cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, si el Gobierno se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines perseguidos y los parámetros de orientación de dicha limitación, así como la magnitud de la misma. Sobre esta exposición de razones, que puede acudir a finalidades de política macroeconómica, la Corte debe de aplicar un test de razonabilidad según criterios de escrutinio estrictos, para determinar si la restricción del salario en cada caso se encuentra constitucionalmente justificada.

El contexto real y jurídico dentro del cual se expide la ley anual de presupuesto general de la Nación y las razones de política macroeconómica que se aduzcan a la hora de restringir el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real de su salario son relevantes a la hora de examinar la razonabilidad de dicha restricción.

La necesidad del pronunciamiento de la Corte sobre los límites al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario obedece al hecho constatado de que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del Artículo 53 de la Constitución, relativo, entre otros asuntos, al salario mínimo vital y móvil. Por lo cual, mientras ese estatuto no sea expedido, los alcances de los derechos y principios constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución".

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." (subrayado nuestro).

De acuerdo con la normatividad y jurisprudencia enunciada, esta Dirección Jurídica 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 y los mínimos de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC).

Con fundamento en los criterios y disposiciones expuestos, damos respuesta a sus interrogantes en el mismo orden en que se formularon, concluyendo:

"SI LA ENTIDAD TERRITORIAL INCREMENTA LOS SALARIOS DE LOS SERVIDORES EN PORCENTAJE MENOR AL DECRETADO POR EL PRESIDENTE, ES VIABLE AJUSTAR ESE INCREMENTO CONFORME AL DECRETO? (...)

R/ Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que, mientras los incrementos salariales se encuentren dentro de los parámetros máximos y mínimos expuestos en el cuerpo del concepto, se podrán establecer los incrementos que la administración considere pertinentes. Así las cosas, los topes salariales dispuestos en los Decretos Salariales para cada nivel jerárquico de los empleos públicos, determinan el límite máximo de la asignación salarial, pudiendo ser inferior a la cuantía que allí se dispone, de acuerdo con los gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación de cada municipio o distrito.

De otro modo se manifiesta que el Gobierno Nacional no decreta un porcentaje concreto a incrementar en los entes territoriales, por ende, corresponde al concejo municipal o asamblea departamental según los criterios del punto anterior determinar el incremento salarial de su entidad territorial, teniendo en cuenta que el límite mínimo de incremento debe ser conforme con índice de precios al consumidor (IPC) y los límites máximos los que determine el Gobierno Nacional.

ME AUMENTARON EL 7% SIN EMBARGO EL DECRETO PRESIDENCIAL ESTABLECE EL 7.26%, ES PROCEDENTE SE ME REAJUSTE ESE 0.26%?"

R/ Se reitera el punto 1 en el sentido que es la entidad territorial la competente para establecer el aumento salarial de sus empleados de acuerdo con su nivel jerárquico, acatando lo dispuesto en los Decretos Salariales expedidos, así mismo, será la competente para establecer si es procedente el reajuste salarial referenciado de acuerdo con los gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación de cada municipio o distrito.

Lo anterior, teniendo en cuenta en todo caso los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional mediante Decreto Salarial y los mínimos de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC).

Finalmente, para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link [eva/es/gestor-normativo](#) podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido 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

Proyectó: Lizeth Rumbo.

Revisó: Harold Herreño.

Aprobó: Armando López Cortes.

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 fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.

3por 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

4 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.

Fecha y hora de creación: 2025-03-03 01:10:05