



Función Pública

Concepto 223931 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000223931

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000223931

Fecha: 17/06/2022 06:43:13 p.m.

Bogotá D.C.,

REFERENCIA: REMUNERACIÓN. Asignación básica. ¿En caso que el concejo municipal no apruebe el acuerdo que fija el incremento salarial de los empleados públicos del orden territorial quién debe hacerlo? Rad. 20229000193432 del 9 de mayo de 2022.

Acuso recibo de su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si es viable que el Concejo municipal vote negativamente o no apruebe el acuerdo de aumento salarial y quién debe aprobarlo en caso que no sea aprobado.

Al respecto, es oportuno señalar que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto [430](#) de 2016, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Por consiguiente, este Departamento Administrativo no le corresponde una valoración concreta de casos particulares, ni determinar la legalidad de los actos ejercidos por las autoridades públicas, en tanto que no es órgano de control y vigilancia, o autoridad judicial y para tales efectos debe acudir al juez u órgano de control competente, previo agotamiento del procedimiento legalmente establecido.

No obstante, me permito dar respuesta de manera general de la siguiente manera:

En primer lugar, la Constitución Política dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.

(...)”.

(Subrayado fuera del texto).

En la misma carta, el numeral 6° del artículo [313](#), dispuso sobre lo que corresponde a los concejos:

(...)“Corresponde a los concejos:

(...)”

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”.

(Subrayado fuera del texto)

A su vez, frente a las atribuciones de los alcaldes el artículo 315 superior, expresa:

“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado”. (Subrayado fuera del texto)

Por su parte, la Ley 4ta de 1992 consagra:

“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”. (Subrayado fuera del texto).

Al respecto, para la vigencia del año 2020 el Gobierno Nacional dentro de sus facultades expidió el Decreto 462 de 2022, el cual establece los límites salariales de los empleados públicos del orden territorial, así:

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

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”.

Para dar claridad a su tema objeto de consulta, es preciso traer a su conocimiento sentencia de tutela proferida por la Corte Constitucional en la cual concluyó lo siguiente:

“De conformidad con el Artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política de Colombia corresponde a los Concejos Municipales: “Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos...”. Función que cumplen dichas Corporaciones administrativas mediante actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, denominados “Acuerdos”.

Así mismo compete al alcalde según numeral 7 del Artículo 315 ibídem: “Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado”. Función que se cumple igualmente mediante actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, denominados “Decretos”.

(...)

Concordante con las normas constitucionales antes mencionadas el Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), señala que

corresponde a los Concejos Municipales a iniciativa del Alcalde adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Alcaldía, de las Secretarías, de sus oficinas o dependencias, de las Contralorías y Personerías; y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, pudiendo otorgar facultades extraordinarias al alcalde para legislar sobre esta materia y, con base en ellas expedir el sistema de remuneración para los empleos municipales.

La preparación del proyecto de acuerdo que establezca el sistema de remuneración que se vaya a adoptar, es una tarea que debe iniciarse con suficiente antelación por el alcalde y de manera coordinada con la elaboración del presupuesto, a fin de garantizar el cumplimiento del mandato constitucional del Artículo 313 antes transcrito y debe ser presentado oportunamente al Concejo Municipal para su aprobación.

(...)

A cada uno de los niveles en que se clasifican los diferentes empleos corresponde una nomenclatura específica equivalente a las distintas denominaciones de empleos y en cada nivel se establecen grados y para cada grado una asignación básica.

Por lo tanto, la asignación mensual correspondiente a cada empleo está determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio, según la denominación y el grado establecido en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel." (Subrayado fuera del texto y Negrilla original)

De lo anterior, se tiene entonces que, se encuentra en cabeza del Concejo Municipal el fijar, de acuerdo con el presupuesto y dentro de los límites máximos salariales dispuestos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del departamento o municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto Ley 785 de 2005. De conformidad al reajuste dispuesto en el Decreto 462 de 2022, los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial se debieron haber ajustado en un 7.26% para el año 2022, de carácter retroactivo a partir del 1° de enero del mismo año.

Por lo tanto, y de conformidad a los artículos constitucionales 313, numeral 7 y 315, numeral 7, respectivamente, compete al Concejo municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio mediante Acuerdo Municipal, y al Alcalde Municipal su competencia se limita a presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo en el cual se fijan los emolumentos de los empleos de sus dependencias en concordancia con los Acuerdos correspondientes.

Pese a lo anterior, es importante abordar nuevamente lo dispuesto en el artículo 313 constitucional, a saber:

"Corresponde a los Concejos:

(...)

Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo." (Subrayado fuera del texto)

El Consejo de Estado por su parte, mediante sentencia se pronunció aduciendo lo siguiente con respecto a la figura pro tempore, a saber:

"(...) No obstante, la Sala considera que el a quo decidió con fundamento en una interpretación errada del citado contrato, según la cual las facultades pro tempore que los concejos otorgan a los alcaldes puede ser ampliada o prorrogada, desconociendo que las mismas solo pueden ser otorgadas por una única vez. En efecto el Artículo 313-3 solo establece tres condicionamientos a dicha facultad: a) Que se otorguen pro tempore, esto es por un tiempo preciso; b) que dichas funciones sean de las que corresponden al Concejo, asunto que no es materia de la acusación, y c) Que sean precisas, esto es, que no haya dudas acerca de su contenido, asunto que tampoco es objeto de cuestionamiento.

(...)

Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes corresponden a funciones de aquéllos que se pueden trasladar a los alcaldes por un tiempo determinado y por una materia específica; pero vencido dicho término sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, esas facultades revierten automáticamente al concejo; perdiendo por ende el alcalde competencia sobre dichos asuntos."

(Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, corresponde al Concejo Municipal (artículo 313-6, de la Constitución Política) o al Alcalde dotado de facultades extraordinarias, fijar, de acuerdo con el 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 previsto para los entes territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 785 de 2005.

En consecuencia, en el momento que se establezcan las escalas de remuneración de los cargos de las entidades del orden municipal, los Concejos Municipales deben tener presente el incremento salarial aplicable por el Gobierno nacional y los límites máximos determinados en los decretos salariales.

Ahora bien, frente a su consulta particular sobre si es viable que un concejo municipal vote negativamente un acuerdo de aumento salarial de los empleos públicos del orden territorial, me permito reiterar que este Departamento Administrativo, en virtud de lo establecido en el Decreto 430 de 2016, carece de competencia para pronunciarse sobre el particular.

Sin embargo, como se indicó anteriormente, el Alcalde deberá presentar el proyecto de acuerdo ante el Concejo municipal, que dentro de sus facultades tiene que estudiarlo y posteriormente someterlo a debate para su respectiva aprobación, por lo que podría según lo dispuesto en la Ley 136 de 1994, no aprobar dicho proyecto de acuerdo.

Finalmente, respecto a su segunda inquietud sobre cómo de ajusta el salario de quienes devengan menos de dos salarios mínimos en caso que el Concejo municipal vote negativamente o no apruebe el acuerdo de aumento salarial, me permito indicarle que se deberá seguir el procedimiento indicado a lo largo del presente concepto, insistiendo en que todo acuerdo debe surtir el trámite establecido en el artículo 73 y siguientes de la Ley 136 de 1994, que en su artículo 75 establece que en caso de la no aprobación de un acuerdo, éste deberá volverse a presentar.

En todo caso es de precisar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia una de las bases más importantes en derecho laboral, es la institución del salario en condiciones dignas y justas; así las cosas, por disposición constitucional y legal, el ajuste salarial es de carácter obligatorio.

Esta noción conlleva un significado de incremento; así lo ha entendido la Corte Constitucional, que en Sentencia C-1433 de octubre de 2000 con ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell expresa:

“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.

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 fuera de texto.)

De lo analizado la Corte Constitucional ha establecido que debe haber una movilidad salarial a fin de garantizar que se conserve no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia; por lo tanto, es obligación de la administración, realizar el reajuste o aumento salarial anual dentro de los límites fijados por el Gobierno Nacional, en igualdad de condiciones para todos los empleados.

Por lo tanto, si el derecho a un salario móvil es de naturaleza constitucional, de orden público y de naturaleza irrenunciable, se concluye que todo empleado ya sea del sector público o privado, empleado público o trabajador oficial, tiene derecho al menos a un incremento salarial anual, y en ese sentido, el Concejo municipal deberá fijar la escala de remuneración anual para los empleados públicos del orden territorial, mediante acuerdo que incluya el incremento salarial anual reconocido por el Gobierno nacional dentro de los límites máximos establecidos en los decretos salariales.

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.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto Ma. Camila Bonilla G.

Reviso: Harold I. Herreño.

Aprobó: Armando Lopez C

11602.8.4.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

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.

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.

Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, 18 de febrero de 2002, Referencia: expediente T-507135, Consejero Ponente: Jaime Araujo Rentería.

“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.”

Consejo de Estado, Sección Primera, 12 de abril de 2012, Radicación número: 23001-23-31-000-1999-01518-01, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Fecha y hora de creación: 2025-03-03 01:07:44