



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Óscar Darío Amaya Navas

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Número Único: 11001-03-06-000-2022-00036-00

Radicación Interna: 2475

Referencia: Límites máximos salariales de los empleados públicos de las entidades del nivel territorial. Negociación colectiva entre el Gobierno nacional y las organizaciones sindicales de empleados públicos.

El director del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) formula consulta a la Sala referente a los límites máximos salariales que el Gobierno, conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, puede fijar a los empleados públicos de las entidades del nivel territorial, dentro del contexto de la negociación colectiva adelantada con organizaciones sindicales de empleados públicos.

I. ANTECEDENTES

El director cita los artículos 25 y 53 de la Constitución Política (CP). Afirma que de esta última norma se infiere que el ajuste salarial es de carácter obligatorio y la «ley laboral deberá actuar conforme a ello». Asimismo, alude el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 4 de 1992, en particular el artículo 12 *ibidem*.

Relata que en el marco del Decreto 160 de 2014, incorporado en el Decreto único reglamentario 1072 de 2015, y dentro de la negociación colectiva llevada a cabo entre el Gobierno nacional y las organizaciones sindicales de los empleados públicos, se acordó realizar «un análisis de la aplicación de los topes salariales del nivel territorial con el fin de generar las acciones a las que haya lugar».

Lo anterior, por solicitud de las organizaciones sindicales que manifestaron que los niveles técnico y asistencial de los entes territoriales ya alcanzaron los topes salariales fijados por el Gobierno nacional y, por ende, el incremento para los funcionarios de estos dos niveles es inferior al de aquellos que aún no han alcanzado el tope (niveles profesional, asesor y directivo), en el aumento decretado anualmente por el Gobierno nacional.

Indica que el DAFP presentó un proyecto de decreto ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que este emitiera el respectivo estudio de viabilidad presupuestal relacionado con el citado incremento para los niveles técnico y asistencial. El Ministerio emitió concepto desfavorable, indicando que el proyecto «generaría una inequidad entre los diferentes niveles de remuneración en las entidades territoriales, el cual fue de

6,75%, así mismo entre el nivel territorial y el nacional situaciones (sic) que generaría reclamaciones y demandas, tanto de los empleados del nivel territorial como nacional».

Manifiesta que el DAFP, mediante concepto emitido el año 2021, sostuvo que el ajuste salarial se efectúa reconociendo la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero y se actualiza año a año, «así el reajuste de valor del salario se realizará de acuerdo al (sic) índice de precios al consumidor IPC, y eventualmente a otros factores».

A renglón seguido alude a jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con los ajustes salariales anuales y el mantenimiento de su poder adquisitivo.

Por último, informa que en la negociación colectiva llevada a cabo en el año 2021 entre las organizaciones sindicales y el Gobierno nacional se acordó elevar una consulta sobre la «viabilidad jurídica de incrementar el tope salarial para los empleados públicos del nivel territorial de los niveles técnico y asistencial».

Con base en lo expuesto, formula las siguientes

II. PREGUNTAS

«1. ¿En el marco jurídico actual, en especial del artículo 12 de la Ley 4 de 1992, se considera viable jurídicamente aumentar (sic) los niveles técnicos y asistencial, los límites máximos salariales que deben tener en cuenta las autoridades territoriales?»

2. ¿Es posible hacer el mencionado ajuste sin modificar los límites máximos salariales para los niveles profesional, asesor y directivo del orden territorial?»

III. CONSIDERACIONES

A. Planteamiento del problema jurídico

De los antecedentes se deduce que la consulta tiene como contexto las negociaciones colectivas adelantadas entre el Gobierno nacional y las organizaciones sindicales de empleados públicos, en relación con el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, específicamente en lo que concierne a los niveles técnico y asistencial.

Lo anterior, bajo el entendido de que, como consecuencia de los acuerdos celebrados en dichas negociaciones, se estimó que los niveles técnico y asistencial de los entes territoriales ya alcanzaron «los topes salariales fijados por el Gobierno Nacional».

En consecuencia, en la negociación colectiva adelantada en el año 2021, se acordó elevar una consulta a esta Sala sobre la «viabilidad jurídica de incrementar el tope salarial para los empleados públicos del nivel territorial de los niveles técnico y asistencial».

En el anterior contexto, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos: *i)* ¿el Gobierno nacional es competente para fijar el límite máximo salarial de los empleados públicos de los niveles técnicos y asistencial en el orden territorial? Si la respuesta fuere afirmativa, *ii)* ¿puede el Gobierno nacional aumentar dicho límite máximo, sin modificar el límite máximo salarial de los niveles profesional, asesor y directivo de los empleados de dicho orden? y, por último, en el contexto de las negociaciones colectivas con las organizaciones de empleados públicos *iii)* ¿el Gobierno Nacional mantiene sus competencias constitucionales y legales para establecer las condiciones salariales de los empleos públicos?

Para dar respuesta a la consulta, la Sala desarrollará los siguientes temas: *i)* competencia del Gobierno nacional para fijar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales; *ii)* alcance de esta competencia frente a los niveles jerárquicos de los empleos de las entidades territoriales, así como su materialización para el año 2022 y, *iii)* la negociación colectiva entre el Gobierno nacional y las organizaciones de empleados públicos frente a las competencias del Gobierno nacional en materia de salarial.

B. Desarrollo argumentativo

1. Competencia del Gobierno nacional para fijar el límite salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales. Ley 4 de 1992

Sobre la asignación de competencias relativas a la determinación del régimen salarial y prestacional de tales empleados, la Sala se ha pronunciado en múltiples oportunidades¹. En el Concepto 2404 de 2019, se rememora la doctrina elaborada en la materia la cual se sintetiza en dos épocas, para mayor claridad:

1.1. Antecedentes durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886 y sus reformas

Para este periodo es pertinente traer la síntesis realizada por la Sala en el Concepto 1393 de 2002, sobre los cambios que se produjeron durante la vigencia del texto constitucional de 1886:

- a) De 1886 a 1968. Según el texto original del artículo 62 de la Constitución de 1886, la ley determinaba las condiciones de jubilación y el Congreso de la República creaba todos los empleos y fijaba sus respectivas dotaciones (artículo 76.7). Con el Acto Legislativo 3 de 1910, se facultó a las Asambleas para fijar el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos (art. 54.5). El artículo 22 de la Ley 6ª de 1945 facultó al gobierno para señalar por decreto las prestaciones a pagar a los empleados territoriales. No existía

¹ Conceptos 709 de 1995, 1393 de 2002, 1507 y 1518 de 2003, 1878 A de 2008, 2205 de 2014, 2302 de 2015, entre otros.

norma, como tampoco ahora, que facultara a las entidades territoriales para establecer prestaciones sociales.

- b) A partir del Acto Legislativo No. 1 de 1968, el Congreso determinaba las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (art.11). Sin embargo, se contempló la posibilidad de revestir “pro tempore” al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para regular la materia (artículo 76.12). En todo caso, es claro que para esa época el régimen prestacional de los empleados públicos de todos los niveles - nacional, seccional o local - tenía única y exclusivamente carácter legal, no siendo viable su reconocimiento mediante actos jurídicos de distinto contenido -acuerdos, ordenanzas, actas convenios o convenciones colectivas-.
- c) El Acto Legislativo No. 1 de 1968, clarificó que las Asambleas establecían las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo (artículo 187 de la Constitución de 1886) y los gobernadores fijaban sus emolumentos (artículo 194-9 *ibidem*)

1.2. Constitución Política de 1991

El artículo 150 de la Constitución Política (CP), establece:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.

Como puede apreciarse, el texto constitucional fija competencias concurrentes entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional, para las señaladas materias. La técnica de las leyes marco, es el instrumento de regulación general de esta cuestión. No obstante, en la determinación del régimen que aquí se analiza también participan las autoridades del orden territorial, a saber:

ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

[...]

7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, **las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo**; crear los establecimientos públicos y las

empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta».

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

[...]

6. 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» [énfasis fuera de texto].

Por otra parte, los artículos 305 y 315 CP encargan a los gobernadores y a los alcaldes, respectivamente, la determinación de los *emolumentos* que habrán de recibir los empleados públicos dentro de sus territorios.

Al analizar el alcance de las mencionadas disposiciones, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado coinciden en señalar que la confluencia de las competencias allí señaladas ha dado lugar a la creación de un engranaje armónico que dispone una clara distribución de funciones entre las autoridades. A cada una de ellas, atendiendo los principios de conservación del Estado unitario y de fortalecimiento de la descentralización administrativa, la Constitución le asigna una labor que no se confunde con las demás que se articulan en este sistema.

De particular importancia para resolver la consulta formulada resulta la Sentencia del 9 de abril de 2014 de la Sección Segunda de esta Corporación, que da cuenta de la distribución de competencias en el establecimiento del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial:

De acuerdo con lo anterior, existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de las mencionadas entidades, esto es: el Congreso de la República que señala los principios y parámetros que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional, para fijar los límites máximos en los salarios de estos servidores; en tanto que las Asambleas y los Concejos, fijarán las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, y los Gobernadores y Alcaldes, sus emolumentos, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las Asambleas y los Concejos, emolumentos que en ningún caso podrán desconocer los topes máximos que para el efecto fijó el Gobierno Nacional².

Según fue expresado en el Concepto 2302 de 2017, una de las consecuencias más relevantes de esta distribución de funciones se materializa en la invalidez de cualquier norma que se expida por una autoridad que carezca de competencia en la materia.

En efecto, en el citado concepto, la Sala analizó las competencias que detentan las asambleas departamentales y los concejos municipales en la determinación del

² (Radicación 2005-00351).

régimen salarial, y manifestó que estas autoridades no se encuentran autorizadas para crear o suprimir pagos que constituyan salario, así como tampoco para disponer que alguno de los desembolsos que reciben los empleados tenga carácter salarial.

En consecuencia, de las normas constitucionales aludidas se establece que esas autoridades únicamente son competentes para determinar las escalas de remuneración de los empleos públicos dentro del tope o límite máximo que fije el Gobierno Nacional.

1.3. Ley 4 de 1992³

Para desarrollar el numeral 19, literales e) y f), del artículo 150 CP, el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992. Sobre el alcance de la Ley 4, la Corte Constitucional sostuvo en la Sentencia C-312 de 1997:

[c]onstituye la ley marco necesaria para que el Gobierno cumpla con la misión que le fue confiada en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta. En efecto, como bien se expresa en su encabezamiento, la referida ley fue dictada con el objeto de cumplir con el mandato de la Constitución acerca de que el Congreso debe dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales.

La Ley 4 de 1992 se encuentra dividida en dos apartados. En el primero de ellos, titulado «régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la Fuerza Pública», se encuentran descritos los postulados y los criterios normativos que debe observar el Gobierno nacional en la materia. Por su parte, el título II, bajo el encabezado «otras disposiciones», contiene lineamientos complementarios que terminan de dar forma a las directrices que se encuentran previstas en el primer acápite.

1.3.1. Título I: criterios y objetivos a los que se sujeta el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional

De especial importancia resulta lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 4 de 1992, pues fijan los criterios normativos más relevantes para dar solución a la consulta formulada a la Sala. En primer lugar, el artículo 2 dispone los «objetivos y criterios» que debe observar el Gobierno nacional al encargarse de cumplir la competencia que le atribuyen los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150

³ «[m]ediante 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».

constitucional. El artículo 3, de otro lado, fija los elementos sobre los que se estructura el «sistema salarial de los servidores públicos».

Dada su relevancia, a continuación se transcriben las normas indicadas:

ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, **el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:**

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa [énfasis fuera de texto].

El artículo 2 establece un conjunto de prohibiciones y mandatos que, de manera forzosa, debe acatar el Gobierno nacional al dar cumplimiento al encargo establecido en la norma constitucional anteriormente indicada. Para el objeto de este concepto, se incorporan directrices, objetivos y criterios para la actuación concreta que le corresponde, a efectos de establecer los rangos de remuneración, el nivel de los cargos en una relación directa con sus funciones, responsabilidades y calidades exigidas para su desempeño, así como la racionalización de los recursos públicos, las disponibilidades presupuestales y la política macroeconómica y fiscal, entre otros.

Por su parte, el artículo 3 prevé los elementos estructurales del sistema salarial de los servidores públicos. En este se fijan los pilares normativos que, de manera

forzosa, debe tener en cuenta el Gobierno nacional al determinar el contenido de los regímenes salariales cuyo desarrollo le compete en virtud de lo dispuesto en el texto constitucional:

ARTÍCULO 3o. El **sistema salarial** de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las **funciones** que se deban desarrollar y **la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.** [*ibidem*]

Las demás disposiciones que conforman el título primero de la Ley 4 de 1992 regulan otros temas, de muy variada índole, que guardan relación con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del Estado.

Allí se regula el aumento anual de las remuneraciones salariales y se establece un límite general a los emolumentos (artículo 4), sobre la cual la Sala volverá más adelante; se fija el protocolo para la determinación de la remuneración de los funcionarios en el exterior (artículo 5); se autoriza al Presidente para que delegue la función de decidir los aumentos salariales (artículos 6 y 7); se instauran reglas especiales para la fijación del salario de los congresistas (artículo 8) y, finalmente, se fijan directrices particulares aplicables a los empleados de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta o asimiladas (artículo 9).

Retomando lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 4, arriba transcritos, la Sala en el Concepto 1393 de 2002 precisó las nociones de salario, sueldo, factor salarial, asignación básica, emolumentos y escalas de remuneración, las cuales se reiteran a continuación:

El **salario** aparece «(...) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador...». En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo (subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) «constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino **todo lo que recibe el trabajador** en dinero o en especie **como contraprestación directa del servicio**, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones». En similar sentido el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 establece que «además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, **constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios**».

El **sueldo**, tal y como lo precisó esta Sala en Consulta 705 de 1995, es una noción restringida que coincide con la asignación básica fijada por la ley para los diversos cargos de la administración pública, mientras que el **salario** es una noción amplia que comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

La **asignación básica** correspondiente a cada empleo, según el artículo 13 del Decreto 1042 de 1978, 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 establecidos en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel.

Según el artículo 42 *ibidem* son **factores de salario**, y por ende deben entenderse como una retribución o contraprestación directa por los servicios que presta el trabajador: la asignación básica, el valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, la prima técnica, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, la prima de servicio, la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

Emolumento lo define el Diccionario de la Lengua Española como «Gaje, utilidad o propina que corresponde a un cargo o empleo».

Por último, la **escala de remuneración o tabla salarial**, «...consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas, las que se reconocen por unidad de tiempo de servicio». [Negrillas y paréntesis textuales. Subrayado propio. Pies de página suplidos].

Lo expuesto permite a la Sala sostener que, por mandato legal, en la fijación de las escalas de remuneración, la cual corresponde a unos grados o rangos de inferior a mayor, la consecuencia económica o retribución por el servicio debe corresponder necesariamente a una relación directa con las funciones, responsabilidades y calidades exigidas para el desempeño de los diferentes niveles: asistencial, técnico, profesional, asesor o directivo, es decir, con sus competencias laborales.

Lo anterior no solo tiene apoyo en la Ley 4 de 1992, sino en el Decreto Ley 785 de 2005, referente a la nomenclatura, clasificación de empleos, de funciones y de requisitos generales de los cargos de las entidades territoriales, aspecto sobre el que volverá la Sala más adelante.

1.3.2. Incremento salarial anual

En lo que respecta a la época en que se debe realizar el incremento, el artículo 4 de la Ley 4 de 1992, dispone:

ARTÍCULO 4. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, ~~dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año,~~ modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

~~Los aumentos que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.~~

PARÁGRAFO. Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático Colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional. [Los apartes tachados del primer y tercer inciso fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-710/99 del 22 de septiembre de 1999].

Como puede apreciarse, la fijación del incremento salarial es una competencia del Gobierno Nacional, la cual ejerce atendiendo las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales señaladas en los artículos 2 y 3 de la Ley 4 de 1992. La Corte Constitucional, al examinar la demanda presentada contra la norma transcrita, señaló en la Sentencia C-710 de 1999, lo siguiente:

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.

Como dice el actor, el criterio restrictivo acogido en la norma podría acarrear consecuencias absurdas, contrarias al sentido y al fundamento constitucional de las leyes marco, como sería la de prohibir que se corrigieran vicios o errores detectados en los decretos dictados a principios de año, a la espera de que se recuperara la competencia presidencial para el efecto en los primeros diez días del año siguiente.

La Corte, en este entendido, 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 4 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 inexecutable. [Subraya la Sala].

El aumento salarial debe observar, igualmente, el derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo del salario tal como de manera reiterada lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional en las Sentencias C-815 de 1999, C-1433 de 2000, C-1064 de 2001 y C-1017 de 2003. En esta última providencia, al examinar la constitucionalidad de la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal 2003, estableció las siguientes reglas:

6.1. Existe un derecho constitucional, en cabeza de todos los servidores públicos, a mantener el poder adquisitivo de sus salarios (artículo 53 y concordantes, CP) y, por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción igual o superior a la inflación causada, esto es, al aumento del I.P.C. en el año inmediatamente anterior, sin que éste sea el único parámetro que pueda ser tenido en cuenta. En consecuencia, no puede haber una política permanente del Estado que permita la disminución del poder adquisitivo del salario.

6.2. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no es un derecho absoluto. No obstante, no cualquier interés estatal justifica su limitación. Sólo puede ser limitado para promover el fin constitucionalmente imperioso de preservar la estabilidad macroeconómica reduciendo el gasto en circunstancias de déficit fiscal y elevado endeudamiento para no afectar el gasto público social (artículo 350, CP), asegurando así la efectividad de la solidaridad como principio fundante del Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).

6.3. El derecho de los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales a mantener el poder adquisitivo de su salario, no podrá ser objeto de limitaciones dado que según los criterios específicos analizados en la presente sentencia para la vigencia fiscal del 2003, tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, estos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación, es decir, la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior, parámetro también señalado en la Ley 796 de 2003.

6.4. Las limitaciones que se impongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo pueden afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. El derecho de tales servidores públicos, puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causada el año anterior, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:

6.4.1. Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el gobierno sean quienes estén sometidos al grado más alto de limitación.

6.4.2. En todo caso, para respetar el principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho.

6.4.3. Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalados, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la inflación causada el año inmediatamente anterior, es decir, a la mitad del aumento en el I.P.C. de 2002.

6.4.4. 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. El Gobierno y el Congreso tienen la obligación de incluir en los instrumentos de manejo de la política económica, previo un debate democrático, los programas y políticas que garanticen que dentro de los cuatro años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, se consigan reajustes progresivos que logren alcanzar, al final de tal período cuatrienal, incrementos iguales o superiores al IPC para estos servidores.

A esta finalidad han de propender las políticas públicas correspondientes. Lo anterior significa que la limitación del referido derecho no constituye una deuda a cargo del Estado que deba ser cancelada retroactivamente por éste al término del período de cuatro años, sino un ahorro para hacer sostenible el gasto público social en condiciones macroeconómicas como las mencionadas en esta sentencia.

6.4.5 En cada presupuesto anual, de no justificarse la limitación del derecho mencionado con razones cada vez más poderosas, deben incorporarse las partidas suficientes que garanticen efectivamente la actualización plena de los salarios durante la vigencia del plan de desarrollo.

6.4.6. El ahorro que obtenga el Estado como consecuencia de las limitaciones a los ajustes salariales que temporalmente permite la Constitución, sólo pueden destinarse a la inversión social.

6.4.7. Los ajustes salariales correspondientes a la vigencia fiscal de 2003 deben ser reconocidos por el Estado a partir del primero (1º) de enero de 2003, para lo cual deberán realizarse las adiciones y traslados presupuestales necesarios.

El artículo acusado será declarado exequible con el condicionamiento de que las autoridades competentes, es decir, el Gobierno y el Congreso, deberán respetar las pautas señaladas en este acápite de conclusiones al momento de tomar las decisiones necesarias para materializar en términos concretos su decisión de limitar los salarios de los servidores públicos. En caso de que las partidas presupuestales del artículo 2 de la Ley 780 de 2002 sean insuficientes, deberán efectuarse las adiciones y traslados presupuestales correspondientes [...]. (Subraya la Sala).

Como puede apreciarse, de las sentencias citadas pueden extraerse los siguientes criterios, relevantes para el presente concepto: *i)* el Gobierno nacional es competente para decidir los incrementos salariales de los empleados públicos; *ii)* tales incrementos se sujetan a los criterios y objetivos previstos en la Ley 4 de 1992; *iii)* el Gobierno deberá, cada año, decretar incrementos salariales para los empleados públicos; *iv)* el Gobierno nacional está facultado para decretar aumentos adicionales, en cualquier tiempo dentro del año correspondiente, considerando necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales; *v)* si bien se reconoce el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario, este no es un derecho absoluto, pues puede ser objeto de limitaciones,

justificadas en «fines constitucionalmente imperiosos»⁴; **vi)** las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones, aunque en observancia del principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho, y **vii)** los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no podrá ser objeto de limitaciones, pues su escala salarial es baja, y por lo tanto, estos servidores tienen derecho a mantener el poder adquisitivo de su salario, lo que significa que deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el «nivel de inflación, es decir, la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior»⁵.

1.3.3. Límite máximo salarial

En el título segundo de la Ley 4 de 1992, por su parte, se encuentran disposiciones que deben ser tenidas en cuenta para dar solución a la consulta planteada, a saber:

Artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

[...]

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. [La negrilla no es del texto]

El artículo 12 otorga al Gobierno nacional la facultad de establecer el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales. La disposición precisa que esta competencia no puede ser asumida por las corporaciones del orden territorial, valga decir, por las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales.

Establecida esta última regla, el parágrafo transcrito indica que corresponde al Gobierno nacional establecer el límite salarial máximo de los empleados de los entes territoriales, bajo la condición de que guarde «equivalencias con cargos similares en el orden nacional».

⁴ Sentencia C -1017 de 2003, citada.

⁵ *Ibidem*.

De conformidad con el criterio expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-315 de 1995, la regla establecida en el párrafo de este artículo se ajusta al principio de descentralización territorial y a las normas constitucionales que otorgan, en este campo, competencias específicas a las autoridades locales.

Conviene recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 del texto superior, analizados en el numeral 1.2. de este concepto, las asambleas departamentales y los concejos municipales son competentes para fijar las «escalas de remuneración» de los empleos dentro del nivel territorial que a dichas corporaciones les corresponde. De igual manera, según se encuentra previsto en los artículos 306 y 315, los gobernadores y los alcaldes se encuentran llamados a establecer los emolumentos pertinentes.

En atención a que el párrafo transcrito se limita a autorizar al Gobierno nacional para que fije el «límite máximo salarial», la Corte concluyó que dicho arreglo no vulnera el principio de la autonomía territorial. Por el contrario -explicó la Corte- el precepto se limita a indicar cuál es el margen máximo dentro del cual las autoridades locales deben hacer uso de la autonomía y de la discrecionalidad que les brinda el ordenamiento. Lo anterior resulta congruente con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que, según establece el artículo 288 superior, presiden el ejercicio de las competencias que se encomiendan a diferentes niveles de la Administración.

Frente a la competencia del Gobierno nacional de fijar el «límite máximo salarial» de los empleados del nivel territorial, el Consejo de Estado ha explicado detalladamente esta facultad y su relación con la atribución otorgada a las autoridades territoriales para establecer las «escalas de remuneración»:

[e]l Constituyente de 1991, retomó el concepto de escalas de remuneración del Acto Legislativo N° 1 de 1968 y atribuyó a las autoridades seccionales y locales funciones afines en esta materia a las que se venían ejerciendo en vigencia de la Constitución anterior, es decir, conservó el concepto que venía desde la reforma constitucional de 1968, en relación con la necesidad de la existencia de una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo en la regulación de determinadas materias, una de ellas la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros servidores del Estado. En donde la función del primero se debe limitar a establecer unos marcos generales, unos lineamientos que le circunscriban al segundo la forma como este ha de desarrollar su actividad reguladora para los asuntos señalados por la propia Constitución.

En este orden de ideas, para la Sala es claro que la atribución conferida a las Corporaciones Administrativas Territoriales en los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los órdenes seccional y local, comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica y progresiva y sistemática tablas salariales por grados, donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la

clasificación por niveles de los diferentes empleos –sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente–, no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes.

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, entonces, dentro del sistema de remuneración de cargos territoriales tienen autonomía para establecer y definir las distintas escalas salariales, esto es, para fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero dentro del límite máximo, fijado por el Gobierno Nacional, el cual busca establecer el equilibrio y unificación del sistema⁶. [Se subraya].

La sentencia precedente cobra plena utilidad, pues recientemente entró en vigencia la Ley 2200 de 2022 «[p]or la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos»⁷, reconoce que específicamente en materia salarial y prestacional están sometidas al régimen normativo fijado en la ley, que no es otro que el expuesto en párrafos anteriores. En efecto, el artículo 5 ibidem dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 5o. REGULACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS EN MATERIAS ESPECIALES. Los departamentos están regulados en determinadas materias, conforme al régimen normativo específico, así:

8. En lo concerniente a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso de la República y las disposiciones que en desarrollo de ellas expida el Gobierno. Los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación laboral y las mínimas del régimen de prestaciones sociales que dicte el Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4 de 1992.

En cuanto a las escalas de remuneración, la citada ley alude a ellas de la siguiente manera:

ARTÍCULO 17. ORGANIZACIÓN DE LAS ASAMBLEAS. La determinación de la estructura administrativa de las Asambleas Departamentales, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo; corresponden a la misma Corporación, consultando las metas de ingresos y gastos, de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a la Ley 617 de 2000, a las leyes que la modifiquen, adicionen o sustituyan y las normas nacionales vigentes en materia salarial y prestacional.

[...]

ARTÍCULO 19. FUNCIONES. Son funciones de las Asambleas Departamentales:

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, subsección A, Sentencia del 30 de abril de 2009, Radicado 68001 23 15 000 2003 02652 01 (2615-07).

⁷ Publicada en el Diario Oficial No. 51.942 del 8 de febrero de 2022.

3. Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental mediante la creación y/o supresión de las dependencias que la conforman y la asignación de sus funciones principales, las escalas de remuneración correspondiente a sus distintas categorías de empleos. [Se subraya]

Conforme a lo expuesto, la Sala concluye frente al presente numeral que: *i)* el Gobierno nacional es el competente para fijar el «límite máximo salarial» de los empleados del nivel territorial; *ii)* si bien las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen autonomía para establecer las distintas escalas salariales, esto es, para fijar las remuneraciones correspondientes a cada una de las diferentes categorías de empleo, esta facultad debe ejercerse dentro del límite máximo fijado por el Gobierno nacional; *iii)* la atribución asignada a las mencionadas corporaciones públicas territoriales comprende únicamente la facultad de establecer en «forma sucesiva, numérica y progresiva y sistemática tablas salariales por grados, donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos – sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente», conforme lo sostiene la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado citada; *iv)* la atribución de las asambleas y concejos, en modo alguno significa que puedan crear factores salariales diferentes a los establecidos por la ley, y *v)* la distribución de competencias en las materias comentadas busca el equilibrio y unificación del sistema salarial de los empleados públicos acordes con el carácter unitario del Estado colombiano y las competencias constitucional y legalmente atribuidas a las diferentes autoridades del orden nacional y territorial.

Dilucidada la competencia del Gobierno nacional para fijar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, y que las autoridades del orden territorial pueden establecer las escalas de remuneración, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de empleos, corresponde a la Sala analizar el alcance de estas competencias frente a los niveles jerárquicos de los empleos de tales entidades y, en particular, la viabilidad de aumentar para ciertos niveles jerárquicos -técnico y asistencial- el límite máximo salarial, sin que ese ajuste implique modificar límites máximos salariales para los niveles profesional, asesor y directivo del orden territorial.

2. Los niveles jerárquicos de los empleos de las entidades territoriales. Fijación del límite máximo salarial para 2022

2.1. Reglas generales aplicables a los niveles jerárquicos y nomenclatura de los empleos en las entidades territoriales

En uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 53 de la Ley 909 de

2004⁸, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley (D.L.) 785 de 2005, «[p]or 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»

En cuanto a la noción de empleo, el D.L. 785 dispone:

ARTÍCULO 2. Noción de empleo. Se entiende por empleo el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las **competencias** requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Las **competencias laborales**, funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a lo previsto en el presente decreto-ley y a los que establezca el Gobierno Nacional, salvo para aquellos empleos cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución Política o en leyes especiales. [Se resalta].

Por su parte, el artículo 3 del D.L. 785 establece la siguiente clasificación de los empleos por niveles jerárquicos:

ARTÍCULO 3. Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, las **competencias** y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades territoriales se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial. [*ibidem*].

Como puede apreciarse, los artículos 2 y 3 del decreto citado son reiterativos en mencionar las competencias laborales que se requieren para desempeñar un empleo en las entidades territoriales. En este sentido, la Sala considera pertinente traer la definición prevista en el Decreto 1083 de 2015⁹:

Artículo 2.2.4.2 Definición de competencias. Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.

Frente a las funciones inherentes a los niveles jerárquicos de los empleos, el artículo 4 del D.L. 785, prevé:

ARTÍCULO 4. Naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

⁸ «Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones».

⁹ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública».

4.1. Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de Dirección General, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

4.2. Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección territorial.

4.3. Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

4.4. Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

4.5. Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

PARÁGRAFO. Se entiende por alta dirección territorial, los Diputados, Gobernadores, Concejales, Alcaldes Municipales o Distritales, Alcalde Local, Contralor Departamental, Distrital o Municipal, Personero Distrital o Municipal, Veedor Distrital, Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos Administrativos, Gerentes de Unidades Administrativas Especiales y Directores, Gerentes o Presidentes de entidades descentralizadas.

De esta manera, es claro que cada nivel jerárquico tiene diferentes responsabilidades, competencias, habilidades y condiciones para su desempeño, los cuales también se ven reflejados en el artículo 13 del D.L. 785 de 2005, en particular lo concerniente a estudios y experiencia, a saber:

ARTÍCULO 13. Competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos. De acuerdo con la categorización establecida para los Departamentos, Distritos y Municipios y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, las autoridades territoriales deberán fijar en los respectivos manuales específicos las competencias laborales y los requisitos, así:

13.1. Las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios, entre otros:

13.1.1. Estudios y experiencia.

13.1.2. Responsabilidad por personal a cargo.

13.1.3. Habilidades y las aptitudes laborales.

13.1.4. Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones.

13.1.5. Iniciativa de innovación en la gestión.

13.2. Los requisitos de estudios y de experiencia se fijarán con sujeción a los siguientes mínimos y máximos:

13.2.1 Nivel Directivo

13.2.1.1. Para los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Título profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional y título de postgrado y experiencia.

13.2.1.2. Para los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta, quinta y sexta:

Mínimo: Título de Tecnólogo o de profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

Se exceptúan los empleos cuyos requisitos estén fijados por la Constitución Política o la ley.

13.2.2. Nivel Asesor

13.2.2.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Título profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

13.2.2.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías: cuarta, quinta y sexta:

Mínimo: Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o terminación y aprobación de tres (3) años de educación superior.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

13.2.3. Nivel Profesional

Para los empleos del orden Departamental, Distrital y Municipal:

Mínimo: Título profesional.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

13.2.4. Nivel Técnico

13.2.4.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad.

Máximo: Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o tecnológica y experiencia o terminación y aprobación del pénsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia.

13.2.4.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta quinta y sexta:

Mínimo: Terminación y aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y curso específico, mínimo de sesenta (60) horas relacionado con las funciones del cargo.

Máximo: Al fijar el requisito específico podrá optar por título de formación tecnológica y experiencia o terminación y aprobación del pénsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia.

13.2.5. Nivel Asistencial

13.2.5.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Terminación y aprobación de educación básica primaria.

Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia.

13.2.5.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías cuarta, quinta y sexta:

Mínimo: Terminación y aprobación de tres (3) años de educación básica primaria.

Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que a los **niveles jerárquicos** corresponden diferentes funciones, competencias y requisitos exigidos para el desempeño de los empleos, pues sus responsabilidades también lo son.

La locución «jerárquico» no está definida en el decreto ley que se analiza, por lo que recurriendo a su sentido natural corresponde a «jerarquía», que significa «gradación de personas, valores o dignidades»¹⁰, aspecto que tiene relación

¹⁰ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, disponible: <https://dle.rae.es/>

directa con la posición que ocupa cada empleo en la estructura de la entidad pública correspondiente, a las responsabilidades de cada cargo y a los requisitos exigidos para su ejercicio, elementos que deben reflejarse en la escala de su remuneración.

Lo expuesto se reitera legalmente por el artículo 15 del D.L. 785 de 2005, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 15. Nomenclatura de empleos. A cada uno de los niveles señalados en el artículo 3 del presente decreto, le corresponde una nomenclatura y clasificación específica de empleo.

Para el manejo del sistema de nomenclatura y clasificación, cada empleo se identifica con un código de tres dígitos. El primero señala el nivel al cual pertenece el empleo y los dos restantes indican la denominación del cargo.

Este código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más que corresponderán a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos les fijen a las diferentes denominaciones de empleos. [Subraya la Sala].

Para la Sala no cabe duda de que, de acuerdo con la jerarquía del empleo y las responsabilidades señaladas al cargo, su remuneración debe ser acorde a estas, lo cual se constituye en un derecho del trabajador por mandato constitucional, pues la «remuneración [debe ser] proporcional a la cantidad y calidad del trabajo» (art. 53 CP), como también lo reconoce la jurisprudencia constitucional:

Todo trabajador tiene derecho, de nivel constitucional, a que se lo remunere, pues si el pago de sus servicios hace parte del derecho fundamental al trabajo es precisamente en razón de que es la remuneración la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer la vinculación laboral. Esa remuneración no puede ser simplemente simbólica. Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia y conocimientos y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo a los fines que interesan al patrono¹¹.

Lo expuesto también implica que las calidades exigidas para cada nivel correspondan a escalas de remuneración equivalentes, en los términos dispuestos por el D.L. 785 de 2005, lo cual se acompasa con el principio del mérito constitucionalmente previsto (artículos 125 y 126 CP, entre otros), sin perjuicio de las limitaciones que respecto de los aumentos salariales anuales ha señalado la Corte Constitucional, según se expuso en el punto 1 de este concepto.

En consecuencia, los grados de asignación básica que, respecto de cada categoría de empleos deben establecer las corporaciones públicas territoriales, consiste en la facultad de señalar en «forma sucesiva, numérica y progresiva y sistemática tablas

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-126842 de 1997.

salariales por grados, donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos –sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente»¹², como la ha sostenido la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado que la Sala acoge.

Las competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos, los niveles jerárquicos, las funciones, la nomenclatura y los grados de asignación básica, entre otros aspectos, guardan relación directa con el establecimiento de la planta de personal, tal como se sigue del artículo 27 del D.L. 785 de 2005, a saber:

ARTÍCULO 27. Establecimiento de la planta de personal. Con sujeción a la nomenclatura y a la clasificación de empleos por niveles, a las funciones, competencias y requisitos generales de que trata el presente decreto, las autoridades territoriales competentes procederán a adecuar la planta de personal y el manual específico de funciones y de requisitos dentro del año siguiente a la vigencia del presente decreto.

Si bien cada entidad del orden territorial debe tener una planta de personal para el cumplimiento de sus funciones, lo cierto es que el establecimiento de la planta debe seguir las reglas fijadas en el D.L. 785, en particular, en lo relacionado con la fijación de las escalas y grados de remuneración.

De esta manera, para la fijación de las escalas de remuneración de los empleados públicos, se debe observar que tales escalas correspondan a las responsabilidades y calidades exigidas para cada nivel, en los términos dispuestos por la Ley 4 de 1992 y el Decreto Ley 785 de 2005, lo cual es concordante con el principio del mérito constitucionalmente previsto (artículos 125 y 126 CP, entre otros), y el mandato superior de que la «remuneración [sea] proporcional a la cantidad y calidad del trabajo» (art. 53 CP), sin perjuicio de las limitaciones que respecto de los aumentos salariales anuales ha señalado la Corte Constitucional, según se expuso en el punto 1 de este concepto.

2.2. Fijación del límite máximo salarial para los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2022

2.2.1. Consideración previa

Como se ha explicado, si bien se reconoce el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario, este no es un derecho absoluto, pues puede ser objeto de limitaciones, justificadas en «fines constitucionalmente imperiosos»¹³. Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de

¹² Sentencia del 30 de abril de 2009, previamente citada. Radicado 68001 23 15 000 2003 02652 01 (2615-07).

¹³ Sentencia C -1017 de 2003, citada.

progresividad por escalas salariales, lo que significa que las diferencias en los ajustes entre tales escalas deben ser mínimas, y que los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el «nivel de inflación, es decir, la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior»¹⁴.

Asimismo, el Gobierno nacional tiene establecida constitucional y legalmente la competencia de fijar el límite máximo salarial para los empleados públicos de las entidades territoriales. Como lo dispone el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, el ejercicio de esta competencia debe «guardar **equivalencias** con cargos similares en el orden nacional».

Para los efectos de este concepto se aprecia que el Gobierno Nacional expidió los Decretos 462 y 473, ambos del 29 de marzo de 2022, cuyas consideraciones se transcriben a continuación para mayor claridad:

Decreto 462 de 2022 «[p]or 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»	Decreto 473 de 2022 «[p]or el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones»
Que dentro de los términos establecidos en el Decreto 1072 de 2015, se adelantó en el año 2021 la negociación del pliego presentado por los representantes de las centrales y federaciones sindicales de los empleados públicos, en el cual se acordó entre otros aspectos, que para el año 2022 el aumento salarial debe corresponder al incremento porcentual del IPC total en 2021 certificado por el DANE, más uno punto sesenta y cuatro por ciento (1.64%), el cual debe regir a partir del 1° de enero del presente año.	Que dentro de los términos establecidos en el Decreto 1072 de 2015, se adelantó en el año 2021 la negociación del pliego presentado por los representantes de las centrales y federaciones sindicales de los empleados públicos, en el cual se acordó entre otros aspectos, que para el año 2022 el aumento salarial debe corresponder al incremento porcentual del IPC total en 2021 certificado por el DANE, más uno punto sesenta y cuatro por ciento (1.64%), el cual debe regir a partir del 1° de enero del presente año.
Que el incremento porcentual del IPC total de 2021 certificado por el DANE fue de cinco punto sesenta y dos por ciento (5.62%), en consecuencia, los salarios y prestaciones establecidos en el presente decreto se ajustarán en	Que el incremento porcentual del IPC total de 2021 certificado por el DANE fue de cinco punto sesenta y dos por ciento (5.62%), en consecuencia, los salarios y prestaciones establecidos en el presente decreto se ajustarán en

¹⁴ *Ibidem*.

siete punto veintiséis por ciento (7.26%) para el año 2022, retroactivo a partir del 1° de enero del presente año.	siete punto veintiséis por ciento (7.26%) para el año 2022, retroactivo a partir del 1° de enero del presente año.
--	--

En consecuencia, entiende la Sala que los incrementos salariales para 2022, respecto de los empleados públicos señalados en los citados decretos, fue superior al IPC registrado para el año 2021, y que en relación con los límites máximos salariales fijados para los empleados públicos de las entidades territoriales, se guarda equivalencia con cargos similares en el orden nacional.

Sobre este último aspecto se profundiza a continuación.

2.2.2. Decreto 462 de 2022

Como se aprecia, en ejercicio de las competencias previstas en la Ley 4 de 1992, el Gobierno nacional tuvo en cuenta para el incremento salarial el IPC total de 2021 certificado por el DANE (5.62%), más el 1,64% acordado con las organizaciones sindicales, para un total del 7.26% aplicable a todos los empleados públicos del nivel territorial.

De esta manera en el artículo 7 del Decreto 462 de 2022, se dispuso lo siguiente:

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

Cabe destacar que el incremento ordenado por ese decreto se aplicó por igual a todos los niveles salariales, lo que les permitirá a las autoridades territoriales utilizar sus competencias para establecer los emolumentos correspondientes a cada nivel salarial, con base en el límite máximo señalado, el cual por definición no puede sobrepasarse, tal como lo reitera el artículo 8 del Decreto 462 de 2022:

ARTÍCULO 8. Prohibición para percibir asignaciones superiores. 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.

También se observa que, en el ejercicio de la competencia aludida, se guardó equivalencia con cargos similares en el nivel nacional. En efecto, al revisar el artículo 2 del Decreto 473 de 2022 se aprecia la tabla de asignaciones mensuales para cada uno de los niveles jerárquicos de los empleos y sus correspondientes grados.

Para el nivel directivo, los grados se establecen entre el 1 y el 28, en un rango que va de \$ 3.638.046 (grado 1) a \$15.901.409 (grado 28). Pues bien, el límite máximo salarial para los empleos del nivel directivo en las entidades territoriales corresponde a \$15.901.409, según el Decreto 462 de 2022 que, a su vez, es la remuneración máxima para ese nivel en el orden nacional.

Analizados los demás niveles jerárquicos (asesor, profesional, técnico y asistencial), se aprecia que el límite máximo fijado para los empleados de las entidades territoriales en cada uno de esos niveles por parte del Decreto 462 de 2022, guarda equivalencia con la remuneración señalada para el máximo grado en cada uno de los niveles jerárquicos de los empleos en el orden nacional, según el Decreto 473.

Reitera la Sala que para la fijación del sistema salarial de los empleados públicos, se debe observar que las escalas de remuneración correspondan a las responsabilidades y calidades exigidas para cada nivel, en los términos dispuestos por la Ley 4 de 1992 y el Decreto Ley 785 de 2005, lo cual es concordante con el principio del mérito constitucionalmente previsto (artículos 125 y 126 CP, entre otros), y el mandato superior de que la «remuneración [sea] proporcional a la cantidad y calidad del trabajo» (art. 53 CP), bajo el entendimiento que de este principio ha realizado la Corte Constitucional, en el sentido de que puede ser objeto de limitaciones constitucionalmente legítimas.

Expuestas las consideraciones anteriores, encuentra la Sala que el Gobierno nacional está facultado para aumentar el límite máximo salarial de los empleados públicos del nivel territorial, en los niveles técnico y asistencial, sin que simultáneamente deba incrementar dicho límite a otros niveles -profesional, asesor y directivo-. Con todo, en el ejercicio de esta potestad, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta los principios constitucionales y legales explicados en este concepto, que a manera de síntesis se reiteran:

- i.* Los criterios y objetivos para fijar los incrementos salariales, según los artículos 2 y 3 de la Ley 4 de 1992;
- ii.* El respeto a las equivalencias con cargos similares en el orden nacional;
- iii.* El pago de una remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo

(art. 53 CP), de tal suerte que las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y no pueden afectar el núcleo esencial de ese derecho;

- iv.* El principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones, y
- v.* La organización del empleo público se sustenta en normas legales (Ley 4 de 1992 y D.L. 785 de 2005, entre otros), que establecen los niveles jerárquicos, las funciones, las competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos, la nomenclatura y los grados de asignación básica, entre otros aspectos, cuya observancia es imperativa, pues debe evitarse la distorsión de ese sistema.

3. El alcance de la negociación colectiva entre el Gobierno nacional y las organizaciones de empleados públicos

De manera detallada la Sala se ha pronunciado sobre el derecho a la negociación colectiva y la conformación del pliego de peticiones de las organizaciones de empleados públicos, para lo cual se reitera en esta oportunidad la doctrina expuesta en el Concepto 2339 de 2017 y, más recientemente, derivado de una consulta elevada por el Ministerio de Trabajo y el DAFP, el Concepto 2465 de 2021.

3.1. La negociación colectiva como derecho constitucional

La negociación colectiva es un derecho constitucional (art. 55 C.P.), cuya protección debe ser garantizada mediante las acciones y recursos dispuestos para el amparo de los derechos y bienes jurídicos involucrados en las relaciones laborales. No obstante, el mismo texto constitucional advierte que ese derecho se reconoce «con las excepciones que señale la ley».

De este modo, queda establecido que el ordenamiento jurídico puede instaurar, de manera legítima, restricciones y salvedades que hagan conducente su ejercicio, aspecto que ha sido respaldado por abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional. A título de ejemplo, en la Sentencia C-551 de 2003, se manifestó que nada se opone a que «la ley fije un marco general en el que se desenvuelva la negociación colectiva».

Así las cosas, la Sala concluyó en los conceptos citados que el derecho constitucional a la negociación colectiva debe ser garantizado, en especial, cuando se encuentra vinculado con derechos fundamentales como la asociación sindical, y encuentra límites, como todo derecho, para su debido ejercicio. Sin embargo, es necesario resaltar que la regulación que se apruebe en la materia debe garantizar, forzosamente, el núcleo esencial de este derecho.

3.2. La regulación de la negociación colectiva con los empleados públicos: Decreto 1072 de 2015

Se sostuvo en los conceptos referidos que el Convenio 151 de la OIT consagra de manera general los derechos de sindicalización y de negociación colectiva de los empleados públicos, instrumento que fue incorporado a la legislación interna por la Ley 411 de 1997. Esta ley fue objeto de revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-377 de 1998, la cual declaró exequible tanto el mencionado Convenio como su ley aprobatoria.

Con el propósito de reglamentar la Ley 411 de 1997, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 160 del 5 de febrero de 2014, el cual fue incorporado al Decreto 1072 de 2015, «[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo», en el capítulo referente a los sindicatos de empleados públicos que comprende los artículos 2.2.2.4.1 a 2.2.2.4.15, los cuales regulan en la actualidad, las negociaciones colectivas entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos.

La potestad de establecer reglas de procedimiento para la negociación colectiva de los empleados públicos ha sido avalada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección B, al señalar que respecto de los empleados públicos «[e]l derecho de negociación colectiva se materializa [a] través de los procedimientos, condiciones y límites establecidos en la Constitución Política (artículos 39, 55, 150 numeral 19 literal e.), Convenios 151 y 154 de la OIT y Decreto 160 de 2014»¹⁵. (Se subraya).

En términos generales, los artículos 2.2.2.4.1 a 2.2.2.4.15 del Decreto 1072 de 2015 regulan las siguientes materias:

i) Ámbito de aplicación: el artículo 2.2.2.4.1. establece que las disposiciones del capítulo serán aplicables a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con algunas excepciones:

Artículo 2.2.2.4.1. Campo de aplicación. El presente capítulo se aplicará a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con excepción de:

1. Los empleados públicos que desempeñen empleos de alto nivel político, jerárquico o directivo, cuyas funciones comporten atribuciones de gobierno, representación, autoridad o de conducción institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas públicas;

2. Los trabajadores oficiales;

¹⁵ Radicación: No. 05001-23-31-000-2008-00271-01 Expediente: No. 3954-2013, sentencia del 28 de octubre de 2015. C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

3. Los servidores de elección popular o los directivos elegidos por el Congreso o corporaciones territoriales, y,
4. El personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.(Decreto 160 de 2014, art. 2)

ii) Las reglas de aplicación: el artículo 2.2.2.4.2 determina una serie de reglas que deben tomarse en cuenta en la aplicación de las disposiciones del capítulo. Entre estas se destaca aquella que establece que la negociación debe respetar las competencias exclusivas atribuidas constitucional y legalmente a las entidades y autoridades públicas, aspecto que resulta relevante para este concepto. Así, la norma dispone:

Artículo 2.2.2.4.2. Reglas de aplicación del presente capítulo. Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes:

1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas.
2. El respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.
3. Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública.

(Decreto 160 de 2014, art. 3)

Como se explicó en puntos anteriores, los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta fueron desarrollados por la Ley 4 de 1992, ley marco que establece los criterios y objetivos que debe observar el Gobierno nacional para cumplir las competencias que en materia salarial y prestacional de los empleados públicos le han sido confiadas, ámbito competencial que debe ser respetado en la negociación colectiva como expresamente lo reconoce la norma arriba transcrita.

iii) Definiciones: el artículo 2.2.2.4.3 incorpora varias definiciones aplicables a la reglamentación. Así, por empleado público se entiende la «persona con vínculo laboral legal y reglamentario a la que se le aplica este capítulo». Por su parte, las organizaciones sindicales de empleados públicos «son las representativas de los empleados públicos». Frente al término «negociación» el numeral 5 indica:

5. Negociación: Es el proceso de negociación entre los representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos de una parte y, de otra, la entidad empleadora y la autoridad competente, para fijar las condiciones de empleo y regular las relaciones de esta naturaleza entre la administración pública y sus organizaciones

sindicales, susceptibles de negociación y concertación de conformidad con lo señalado en el presente capítulo.

(Decreto 160 de 2014, art. 4)

iv) Las materias objeto de negociación: el artículo 2.2.2.4.4. enlista las materias que son susceptibles de negociación, así como aquellas que se encuentran excluidas. Así, establece la norma:

Artículo 2.2.2.4.4. Materias de negociación. Son materias de negociación:

1. Las condiciones de empleo, y
2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.

Parágrafo 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:

1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos.
2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado.
3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos.
4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas.
5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.

Parágrafo 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales. Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.

(Decreto 160 de 2014, art. 5)

Como puede apreciarse, las disponibilidades presupuestales y fiscales constituyen un condicionante para la negociación en materia salarial. Así mismo, las entidades territoriales deben observar el límite que en la materia fije el Gobierno nacional, en los términos explicados.

El Decreto 1072 de 2015, también regula aspectos atinentes a las partes (artículo 2.2.2.4.5) y ámbitos de la negociación colectiva (artículo 2.2.2.4.6), las condiciones y requisitos para la comparecencia sindical a la negociación (artículo 2.2.2.4.7), el grado

de representatividad sindical y conformación de la comisión negociadora (artículo 2.2.2.4.8), las reglas de la negociación (artículo 2.2.2.4.9), entre otros aspectos, a los cuales la Sala se remite a los conceptos citados, por no corresponder al objeto de la presente consulta.

Por último, en cuanto a *los términos y etapas de la negociación*, el Decreto 1072 de 2015 estableció:

Artículo 2.2.2.4.10. Términos y etapas de la negociación. La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:

1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.
2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación.
3. La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores.
4. La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles.
5. Si vencido el término inicial para la negociación y su prórroga no hubiere acuerdo o este solo fuere parcial, las partes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, podrán convenir en acudir a un mediador designado por ellas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la designación del mediador cuando no haya acuerdo sobre su nombre.
6. Cuando no haya acuerdo en el nombre del mediador las partes podrán solicitar la intervención del Ministerio del Trabajo para efectos de actuar como mediador.
7. El mediador, dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a su designación, se reunirá con las partes, escuchará sus puntos de vista y posibles soluciones, y coordinará nueva audiencia para dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en la que el mediador les propondrá en forma escrita, fórmulas justificadas de avenimiento que consulten la equidad, el orden jurídico y el criterio constitucional de la sostenibilidad fiscal.
8. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, las partes podrán no acoger o acoger integral o parcialmente las fórmulas de mediación para convenir el acuerdo colectivo.
9. Si persistieren diferencias, deberá realizarse audiencia dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, con participación del mediador y de las partes, en la que la fórmula o fórmulas de insistencia por el mediador, orientarán a las partes para ser utilizadas por ellas en la solución y acuerdo colectivo, respetando la competencia constitucional y legal de las entidades y autoridades públicas.

10. Cumplidos los términos anteriormente señalados para la etapa de la negociación y para adelantar la mediación, se dará cierre a la misma y se levantarán las actas respectivas.

(Decreto 160 de 2014, artículo 11)

Es importante resaltar que la norma establece plazos a las diferentes etapas de la negociación con la finalidad evidente de que sea real y efectivo el ejercicio de este derecho, y que en el evento de ser necesaria la interpretación del procedimiento descrito, este deberá realizarse bajo los principios de economía y eficiencia, es decir, en los menores términos o plazos posibles, con el fin de no hacer nugatorio el derecho a la negociación colectiva.

De conformidad con lo expuesto, la negociación colectiva entre el Gobierno nacional y las organizaciones sindicales tiene un claro marco convencional, constitucional, legal y reglamentario. Por su parte, la Ley 4 de 1992 dispone que es el Gobierno nacional el competente para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados público, lo cual implica la observancia de límites para dicha negociación.

Se reitera lo establecido en el Decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.2.4.4., párrafo segundo, que autoriza la negociación y concertación en materia salarial, atendiendo en todo caso las posibilidades fiscales y presupuestales:

Artículo 2.2.2.4.4. Materias de negociación. Son materias de negociación:

[...]

Parágrafo 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales. Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República. (Subraya la Sala).

(Decreto 160 de 2014, artículo 5°)

Como puede observarse de las normas anteriores y lo sostenido por la Sala en el Concepto 2465 de 2021, las determinaciones en materia salarial corresponden a una competencia del Ejecutivo. Para el ejercicio de esta competencia puede acudir al criterio de la concertación, sin que en todo caso esté obligado a ello¹⁶.

¹⁶ Al respecto vale traer a colación lo sostenido por la Sección Primera del Tribunal de Cundinamarca, auto número 2017-05-227 AT: «[E]l Gobierno Nacional cuenta con la prerrogativa de imponer reajustes salariales de manera unilateral en tanto el párrafo 2° del artículo 5 del Decreto 160 de 2014, señala que en materia salarial *podrá* haber negociación y concertación, pero no obliga, y la ley 4 de 1992, establece que corresponde al Gobierno fijar el régimen salarial y prestacional con base en varios criterios, entre ellos, el de concertación, aspectos sobre los que recaen en parte, los procesos de negociación colectiva». [Subraya la Sala].

Finalmente, frente al ejercicio de las competencias del Gobierno nacional y su relación con la negociación colectiva, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha señalado en los conceptos 2339 de 2017 y 2465 de 2021 que estas mantenían su vigencia durante dicha etapa. Así, indicó la Sala, criterios que reitera:

En el ejercicio de ese derecho de negociación, las partes – autoridades públicas y organizaciones sindicales – deben tener como referente el conjunto de disposiciones constitucionales y legales que asignan a las autoridades públicas las competencias para fijar, mediante actos administrativos unilaterales las condiciones salariales, prestacionales y funcionales de los empleos públicos, lo cual se configura en una limitante al ejercicio del derecho de negociación colectiva pero no lo excluye ni lo hace inane.

[...]

En síntesis, con base en los artículos 2, 39 y 55 de la Constitución Política, el Convenio 151 de la OIT y su revisión de constitucionalidad, debe concluirse:

[...]

d) El reconocimiento de las competencias constitucionales y legales del Gobierno Nacional para establecer unilateralmente las condiciones de los empleos públicos; y

e) El deber de las autoridades públicas de fomentar la negociación de las mencionadas condiciones y de adoptar las medidas de concertación, mediación y composición que permitan resolver los conflictos que puedan surgir por razón de dicha negociación, sin perjuicio del ejercicio de las ya subrayadas competencias.

[...]

Estima la Sala que la acción del gobierno debe partir del reconocimiento de los siguientes elementos:

[...]

- Las competencias constitucionales y legales del Gobierno Nacional en las materias objeto de la negociación colectiva y el interés general que debe informar su ejercicio.

[...]

6ª) Las competencias constitucionales y legales del Gobierno Nacional respecto de las condiciones del empleo público responden a las condiciones nacionales y a la normatividad interna que los Convenios 151 y 154 de la OIT expresamente reconocen y que fueron objeto de análisis en la revisión de constitucionalidad de los mismos y de sus leyes aprobatorias, según se reseñó atrás. En consecuencia, dichas competencias pueden ser ejercidas independientemente de que haya o no acuerdo colectivo con las organizaciones sindicales de empleados públicos. (Subraya la Sala).

De esta suerte, el Gobierno nacional mantiene sus competencias constitucionales y legales para establecer unilateralmente las condiciones salariales de los empleos públicos, las cuales puede ejercer independientemente de que haya o no acuerdo colectivo con las organizaciones sindicales de empleados públicos, previo el procedimiento descrito en este numeral.

4. Conclusiones

Con base en lo expuesto, la Sala considera pertinente deducir las siguientes conclusiones:

- i)* El Gobierno nacional es competente para, cada año, decidir los incrementos salariales de los empleados públicos, y fijar el «límite máximo salarial» de los empleados del nivel territorial;
- ii)* El Gobierno nacional está facultado para decretar aumentos adicionales, en cualquier tiempo dentro del año correspondiente, considerando necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales;
- iii)* Tales incrementos se sujetan a los criterios y objetivos previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley 4 de 1992;
- iv)* Si bien las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen autonomía para establecer las distintas escalas salariales, esto es, para fijar las remuneraciones correspondientes a cada una de las diferentes categorías de empleo, esta facultad debe ejercerse dentro del límite máximo fijado por el Gobierno nacional;
- v)* La distribución de competencias busca el equilibrio y unificación del sistema salarial de los empleados públicos acordes con el carácter unitario del Estado colombiano y las competencias constitucional y legalmente atribuidas a las diferentes autoridades del orden nacional y territorial;
- vi)* En la fijación del sistema salarial de los empleados públicos, se debe observar que las escalas de remuneración correspondan a las responsabilidades y calidades exigidas para cada nivel, en los términos dispuestos por la Ley 4 de 1992 y el Decreto Ley 785 de 2005, lo cual es concordante con el principio del mérito constitucionalmente previsto (artículos 125 y 126 CP, entre otros);
- vii)* Los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de proporcionalidad (art. 53 CP). Por tanto, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho;
- viii)* Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones;
- ix)* El ajuste para los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no podrá ser

objeto de limitaciones, pues su escala salarial es baja. Estos servidores tienen derecho a mantener el poder adquisitivo de su salario, lo que significa que deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior;

- x) La organización del empleo público se sustenta en normas legales (Ley 4 de 1992 y D.L. 785 de 2005, entre otros), que establecen los niveles jerárquicos, las funciones, las competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos, la nomenclatura y los grados de asignación básica, entre otros aspectos, cuya observancia es imperativa, pues debe evitarse la distorsión de ese sistema, y
- xi) El Gobierno nacional mantiene sus competencias constitucionales y legales para establecer unilateralmente las condiciones salariales de los empleos públicos, las cuales puede ejercer independientemente de que haya o no acuerdo colectivo con las organizaciones sindicales de empleados públicos, previo el procedimiento descrito en este concepto.

Con base en las consideraciones anteriores,

IV. LA SALA RESPONDE:

«1. ¿En el marco jurídico actual, en especial del artículo 12 de la Ley 4 de 1992, se considera viable jurídicamente aumentar (sic) los niveles técnicos y asistencial, los límites máximos salariales que deben tener en cuenta las autoridades territoriales?»

2. ¿Es posible hacer el mencionado ajuste sin modificar los límites máximos salariales para los niveles profesional, asesor y directivo del orden territorial?»

El Gobierno nacional está facultado para aumentar el límite máximo salarial de los empleados públicos del nivel territorial, en los niveles técnico y asistencial, sin que simultáneamente deba incrementar dicho límite a otros niveles -profesional, asesor y directivo-. Con todo, en el ejercicio de esta potestad, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta los elementos señalados en la parte considerativa de este concepto, entre los que se encuentran:

- i) Los criterios previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley 4 de 1992;
- ii) El respeto a las equivalencias con cargos similares en el orden nacional;
- iii) El pago de una remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo (art. 53 CP), de tal suerte que el aumento para el nivel técnico y asistencial no pueda implicar su igualación con los de otros niveles superiores -profesional, asesor y directivo-, pues las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y no pueden afectar el núcleo esencial de ese derecho;

- iv) El principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones, y
- v) La correspondencia de las escalas de remuneración con las responsabilidades y calidades exigidas para cada nivel, en los términos dispuestos por la Ley 4 de 1992 y el Decreto Ley 785 de 2005, lo cual es concordante con el principio del mérito constitucionalmente previsto.

Remítase al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.


ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala


ÓSCAR DARIÓ AMAYA NAVAS
Consejero de Estado


MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado


ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado


REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala