

Medellín, 13 de julio de 2014

H. Concejal  
**CARLOS MARIO MEJÍA MÚNERA**  
Presidenta Comisión de Presupuesto  
Concejo de Medellín  
La ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico acerca del Proyecto de Acuerdo No 324 de 2015.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 231 de 2013, "Por medio del cual se establece la asignación salarial del señor Alcalde y se determina la asignación salarial del Personero y del Contralor General de Medellín", me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

## 1. CONSTITUCIONALIDAD

De conformidad con la Constitución Política y la interpretación consignada en la Sentencia C-510 de 1999 de la Honorable Corte Constitucional, existe una competencia concurrente entre el Congreso de la República, el Presidente, los Concejos y el Alcalde Municipal en materia de fijación de los salarios de los empleados públicos territoriales, de manera tal que la misma se va desarrollando de manera amplia y progresiva. Al Congreso de la República le corresponde, según la Carta Magna:

**ART. 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 de la fuerza pública, y

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 estas no podrán arrogárselas."*

Según la misma Constitución al Gobierno Nacional le está atribuido:

**ART. 189** -Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa:

(...)

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El gobierno no podrá crear con cargo al tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales" (negrilla no es del texto original).

Asimismo la Constitución consagra las siguientes funciones o atribuciones en cabeza del Concejo Municipal:

**ART. 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.

Y por último, según la misma Carta Fundamental, es función del Alcalde:

**ART. 315**—Son atribuciones del alcalde:

(...)

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

Atendiendo a lo anterior y siguiendo la interpretación realizada por la Honorable Corte Constitucional existe una competencia concurrente para la fijación de los salarios de los empleados territoriales, conforme a los lineamientos Constitucionales.

## 2. JURISPRUDENCIA

La Sentencia C-510 de 1999, existe una competencia concurrente en materia de salarios de los empleados territoriales, la cual asigna responsabilidades al Congreso de la

República, el Presidente, los Concejos y el Alcalde Municipal, en cada una de sus órbitas. Señaló entonces la Corte Constitucional:

### **Sentencia SC 510 de 1999**

*"En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, es al Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional"*

A partir la vigencia de dicha sentencia corresponde al Gobierno Nacional fijar el límite máximo y mínimo de reajuste de salario para los empleados públicos territoriales, límite que servirá de fundamento a los Concejos Municipales para fijar cada año el salario del Alcalde, Personero y Contralor Municipal y funcionarios de las Personerías, Contralorías y del mismo Concejo.

Es por ello que cada año el gobierno nacional expide un decreto mediante el cual fija el límite máximo y mínimo salarial que pueden devengar los empleados públicos territoriales, para que conforme a los mismos límites los Alcaldes y Concejos expidan los respectivos actos administrativos mediante los cuales decretan al interior de cada entidad los reajustes respectivos, es decir, el Gobierno Nacional no puede decretar o fijar el salario o reajuste salarial para los empleados, sino que fija solamente límites, correspondiéndole en todo caso a cada Alcalde, con los empleados del nivel central o Concejo con los empleados de la Corporación y organismos de control, decretar los reajustes de acuerdo a su capacidad económica sin que pueda en todo caso sobrepasar el límite máximo fijado por el Gobierno Nacional.

A lo anterior se hace necesario adicionar una nueva subregla Constitucional elaborada a partir de las sentencias expedidas por la Corte Constitucional frente a la obligación del Gobierno Nacional de incluir en el presupuesto general de la Nación las partidas suficientes para pagar los salarios de sus empleados.

En materia de reajuste de los salarios de los servidores públicos territoriales, la Corte Constitucional ordenó en la sentencia C-1017 de 2003 al gobierno nacional reajustar los salarios de los empleados públicos para el año 2003 que devengasen menos de 2

salarios mínimos legales vigentes, un valor o porcentaje que no fuese inferior al índice de precios al consumidor causado en la vigencia anterior, estableciendo que para quienes devengasen una suma superior a los 2 salarios mínimos el reajuste podría ser inferior al IPC, sin que en todo caso estuviese por debajo del 50% del IPC antes citado.

En Sentencia SC-931 de 2004, la Corte Constitucional estableció las reglas que deben regir para el reajuste de los salarios de los empleados públicos para las vigencias fiscales de 2004 y 2005, estableciendo que durante dichas vigencias, los reajustes de todos los servidores públicos en ningún momento podrán ser inferiores al índice de precios al consumidor del período anterior, dijo la Corte en sus reglas básicas sobre la materia:

#### **Sentencia SC 931 de 2004**

*“3.2.11.8.4. Así las cosas, ante la imposibilidad de aplicar el parámetro de congelación total de los salarios de los trabajadores de ingresos medios y altos, y frente a la persistente inactividad del legislador en el desarrollo del artículo 53 superior mediante la expedición del estatuto del trabajo llamado a fijar los alcances del derecho de los trabajadores a recibir una remuneración mínima vital y móvil, una vez más se hace necesario acudir a criterios jurisprudencialmente deducidos, que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades competentes durante la presente vigencia fiscal a fin de garantizar el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de esta categoría de trabajadores. Estos criterios jurisprudenciales son los mismos recogidos en doctrina constitucional vertida especialmente en la C-1017 de 2003, que se reiteran en esta oportunidad, y se aplican al estudio de la norma de la ley anual de presupuesto ahora acusada, teniendo en cuenta las especificidades del contexto jurídico y fáctico en el cual se adopta la presente decisión. Esos criterios que se reiteran en esta Sentencia, y que deben ser tenidos en cuenta por el Gobierno y el Congreso dentro del ámbito de sus competencias, son los siguientes:*

*a. 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 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.*

*b. 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 fundamental del Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).*

*c. 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 tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, éstos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación registrada en el año 2003.*

*d. Las limitaciones que se impongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede 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 en año 2003, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:*

*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.*

*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.*

*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 en el año 2003. No obstante, para la próxima vigencia fiscal de 2005 dicho tope del 50% no resultaría ajustado a la Constitución, pues el efecto acumulado de tal restricción haría más gravosa la limitación de derechos de los trabajadores; y porque, como enseguida se explica, al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo debe haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario a todos los servidores públicos. Este criterio deberá ser tenido en cuenta en el Presupuesto del año 2005.*

*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 el índice acumulado de inflación. 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 índice acumulado de inflación 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 periodo de cuatro años, sino un ahorro para hacer sostenible el gasto público social en condiciones macroeconómicas como las mencionadas en esta sentencia.*

*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.*

*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.*

*Los ajustes salariales correspondientes a la vigencia fiscal de 2004 deben ser reconocidos por el Estado a partir del primero (1º) de enero de 2004, para lo cual deberán realizarse las adiciones y traslados presupuestales necesarios, y pagarse antes de la expiración de dicha vigencia fiscal.*

*Es de anotar que dichos principios Constitucionales esbozados en la citada sentencia son aplicables igualmente al nivel territorial.*

*El Concejo de Estado en su sección Primera, de manera pedagógica resumió las competencias del Concejo Municipal y del Alcalde en materia de régimen de personal y salarial en los siguientes términos:*

*“Precisando más, debe decirse que el Concejo, al determinar la estructura de la Administración central Municipal puede, por ejemplo, señalar cuántas y cuáles secretarías debe tener la Administración, y al elaborar el presupuesto de rentas y gastos asignar en lo que a gastos de personal se refiere, las partidas globales que a cada una de esas secretarías corresponden. Pero la determinación de la planta del personal de cada una de ellas y la fijación de los emolumentos o salarios de los funcionarios, corresponde al Alcalde, quien, al hacerlo, no podrá exceder, por concepto de sueldos, el monto total de ese renglón fijado por el Concejo en el respectivo presupuesto.*

*Es esta una distribución de competencias, que deslindando con precisión las atribuciones del Concejo y las facultades del Alcalde en materia de personal, señala un marco definido de actuación para los respectivos órganos, cuyo desconocimiento origina violación de los preceptos superiores que lo delimitan, por desajuste con la regla de fondo a la cual debe sujetarse la respectiva actuación administrativa. En efecto, de los artículos 6 y 121 de la nueva Constitución emerge el principio, según el cual, a diferencia de los particulares que*

*pueden hacer todo aquello que no les está prohibido, los funcionarios públicos y las entidades de esta naturaleza sólo pueden ejecutar aquello que expresamente les está mandado.*

*De este modo, la supresión de cualquier empleo de la Administración Central Municipal, excluidos los del Concejo, de la Contraloría, Auditoría, Revisoría, y Personería, compete exclusivamente al Alcalde; y el Concejo, si se suprime uno o más cargos de la Alcaldía y sus dependencias, incurre en insurpación de competencia o extralimitación de funciones.*

*Lo mismo sucede si el Concejo señala, mediante Acuerdo, los salarios o emolumentos correspondientes a cada uno de los empleos de la Alcaldía y sus dependencias, porque como se ha expresado, ello es atribución propia del Alcalde, que le ha sido dada por la Constitución”.*

### **3. NORMAS LEGALES**

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, prevé:

#### **Ley 4ª de 1992**

(...)

**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.*

*PAR. El gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.*

Esta atribución que radicó la ley general de salarios y prestaciones en cabeza del Gobierno Nacional, fue declarada exequible por la Corte en Sentencia C-315 de 1995. En esa oportunidad, la Corte consideró que la competencia del gobierno para fijar el límite máximo salarial de la remuneración de los empleados de los entes territoriales, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconocía ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (Cons., arts. 300, num. 7º y 313, num. 6º) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (Cons., arts. 305, num. 7º y 315, num. 7º), como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución.

Conforme a lo anterior, el régimen salarial de los empleados públicos de la administración central del Municipio se fija de manera concurrente, con la intervención del Congreso, el Gobierno Nacional, el Concejo y el Alcalde Municipal. Así, el Concejo tiene facultad para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y el Alcalde fija los emolumentos de los empleos de sus dependencias, con arreglo a los Acuerdos correspondientes, dentro de los límites señalados por el Gobierno Nacional, con exclusión de los salarios de los Empleados de la Personería, Contraloría y el Concejo, así como los salarios del Alcalde los cuales son competencia de la Corporación Edilicia de conformidad con el artículo 289 del decreto 1333 de 1986 y la ley 136 de 1994.

El Decreto 1096 de 2015 establece el límite máximo de los salarios que perciben los Alcaldes, Personeros y Contralores Municipales a partir de Enero 1º del presente año. Dicho Decreto desarrolla la categorización establecida en la ley 617 de 2000 y faculta expresamente al Concejo municipal para fijar los salarios de estos Servidores Públicos:

#### **Decreto 1096 de 2015**

**ARTÍCULO 1o.** *El monto máximo que podrán autorizar las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales como salario mensual de los Gobernadores y Alcaldes estará constituido por la asignación básica mensual y los gastos de representación, y en ningún caso podrán superar el límite máximo salarial mensual, fijado en el presente decreto.*

*El salario mensual de los Contralores y Personeros Municipales y Distritales no podrá ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del Gobernador o Alcalde.*

**ARTÍCULO 2o.** *A partir del 1o de enero del año 2015 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta las Asambleas Departamentales para establecer el salario mensual del respectivo Gobernador será:*

<b>CATEGORÍA</b>	<b>LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL</b>
ESPECIAL	\$12.831.139
PRIMERA	\$10.871.979
SEGUNDA	\$10.453.826
TERCERA	\$8.994.865
CUARTA	\$8.994.865

**ARTÍCULO 3o.** *A partir del 1o de enero del año 2015 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1551 de 2012, el límite máximo*



*salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde será:*

<b>CATEGORÍA</b>	<b>LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL</b>
ESPECIAL	\$12.831.139
PRIMERA	\$10.871.979
SEGUNDA	\$7.858.506
TERCERA	\$6.303.773
CUARTA	\$5.273.370
QUINTA	\$4.247.094
SEXTA	\$3.208.837

(...)

#### **4. ANÁLISIS**

El contenido del Proyecto de Acuerdo No 324 de 2015 desarrolla en su integridad lo prescrito en el Decreto 1096 de 2015 actuando la Corporación conforme a las facultades otorgadas por el artículo 1º del Decreto en mención y respeta los límites impuestos para fijar las asignaciones correspondientes al Alcalde, Personero y Contralor Municipales.

El Proyecto de Acuerdo No. 324 de 2015 puede proceder su trámite para convertirse en Acuerdo Municipal.

Atentamente,

**RODRIGO ARDILA VARGAS**

Personero de Medellín

PROYECTO: JGGOMEZ