



Bogotá D.C.,

Doctora

**Claudia Marcela Numa Páez**

Directora Distrital de Presupuesto

Secretaría Distrital de Hacienda

Carrera 30 No. 25 - 90

Correo: [cnuma@shd.gov.co](mailto:cnuma@shd.gov.co)

NIT. 899.999.061-9

KR 30 25 90 Piso 6

Ciudad

**ASUNTO:** Solicitud de concepto negociación aspectos salariales. Radicado SDH  
2024IE012640O1.**CONCEPTO**

Radicado Solicitud	2024IE012640O1
Descriptor general	Laboral Administrativo
Descriptor especiales	Negociación colectiva, aspectos salariales, representantes de la Administración.
Problema jurídico	<i>¿Con ocasión de la expedición del Decreto Nacional 243 de 2024, el equipo que representa a la Administración en la Secretaría Distrital de Hacienda es competente para negociar aspectos salariales en el proceso de negociación colectiva territorial 2024?</i>
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia. Ley 4 de 1992. Decretos Leyes 1421 de 1993 y 785 de 2005. Decretos Nacionales 1072 de 2015, 243 y 293 de 2024. Acuerdo Distrital 199 de 2005. Decretos Distritales 037 de 2024 y 149 de 2024. Jurisprudencia de la Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 1995 Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 151 de 1978 y 154 de 1981. Departamento Administrativo de la Función Pública. Conceptos 112761 de 2023 y 223241 de 2024.

**IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA**

La Directora Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda, atendiendo a su designación como integrante del equipo negociador en representación de la Administración Distrital en la Secretaría Distrital de Hacienda, para el proceso de negociación colectiva territorial 2024, a través de memorando con radicado 2024IE012640O1 del 30 de abril de 2024, ha solicitado a esta Dirección un concepto jurídico, con ocasión de la expedición del Decreto Nacional 243 del 29 de febrero de 2024, Capítulo 4 Sindicato de empleados públicos, en específico el parágrafo del artículo 2.2.2.4.5, que atribuye la negociación de salarios y prestaciones exclusivamente al ámbito nacional, de conformidad con las posibilidades fiscales

y presupuestales, e impide acordar aumentos diferenciados en los incrementos salariales de los ámbitos nacional, sectorial, territorial o singular.

## **CONSIDERACIONES**

Para la expedición del concepto jurídico solicitado se analizarán los siguientes aspectos: (i) marco de competencias para la definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales; (ii) las negociaciones colectivas de aspectos salariales en el sector estatal; y (iii) conclusiones.

### **1. Marco de competencias para la definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales**

Como punto de partida para dilucidar el interrogante planteado, es importante destacar que la Constitución Política de Colombia en el literal e), numeral 19 del artículo 150, le otorga al Congreso de la República la competencia general para “*fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública*”, mientras que el numeral 11 del artículo 189 *ídem*, faculta al presidente de la República para “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”.

Así mismo, cabe señalar que en desarrollo de lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, se expidió la Ley 4ª de 1992, mediante la cual se establecieron 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, la Fuerza Pública, y la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales.

No obstante, en lo referente a los aspectos salariales del orden territorial, la Constitución Política en su artículo 300 determinó las funciones de las Asambleas Departamentales, en cuyo numeral 7 incluyó la referente a: “*Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; (...)*.” (Subraya ajena al texto original)

Correlativamente, el numeral 7 del artículo 305 *ídem*, asignó a los gobernadores la función de: “*Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.*” (Subraya ajena al texto original)

En igual sentido, en relación con los municipios, el numeral 6 del artículo 313 *ibidem* estableció como competencia de los concejos municipales la de: “*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*”. (Subraya ajena al texto original)

En cuanto a las atribuciones de los alcaldes, el numeral 7 del artículo 315 *eiusdem* señaló aquella consistente en: “*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.” (Subraya ajena al texto original)*

Ahora bien, en el caso del Distrito Capital, conviene indicar que el artículo 322 de la Carta Política le atribuyó carácter especial, expresión que se refleja en la elaboración de normas especiales que regulan su régimen político, fiscal y administrativo, el cual se concretó con la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993<sup>1</sup>, que tuvo como objetivo principal dotar a la Capital de la República de los instrumentos necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones, prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio, y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes<sup>2</sup>.

Tomando en consideración los anteriores fundamentos jurídicos, el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley en mención, coherente con el artículo 313 Constitucional, le confirió al Concejo Distrital la atribución de: “Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.” (Subraya ajena al texto original).

A lo anterior se sigue que el numeral 9 del artículo 38 *ídem*, en sintonía con el artículo 315 Constitucional, le asignó al Alcalde Mayor la facultad de: “Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. Con base en esta facultad, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.” (Subraya ajena al texto original)

De manera que, en el Distrito Capital en el marco de lo dispuesto en la Constitución Política y las normas relacionadas con la materia, la facultad para determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos en sus dependencias se encuentra en cabeza del Concejo Distrital, en tanto que la competencia para la fijación de emolumentos es del Alcalde Mayor, con arreglo a los acuerdos respectivos expedidos por el Concejo Distrital.

Es decir que el Alcalde Mayor presenta un proyecto de escala salarial ante el Concejo Distrital, para que este último mediante acuerdo fije la correspondiente escala salarial de todos los empleados públicos del Distrito Capital, respetando la igualdad de condiciones entre todos los niveles y grados salariales; a modo de ejemplo, en el caso de los empleos de las dependencias del Sector Central de la Administración Distrital, la escala salarial fue aprobada mediante el Acuerdo Distrital 199 de 2005<sup>3</sup>, ajustándola a lo dispuesto al Decreto Ley 785 de 2005.

Sin embargo, estas disposiciones encuentran su límite en lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 4 de 1992<sup>4</sup>, cuyo tenor literal es el siguiente:

**“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.**

<sup>1</sup> Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 3.

<sup>3</sup> Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleos Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones

<sup>4</sup> Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

*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.* (Subraya ajena al texto original)

Empero, la norma en cita fue objeto de análisis en la Corte Constitucional, quien profirió la Sentencia C-315 de 1995<sup>5</sup> declarando su exequibilidad condicionada, “*siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.*” (Subraya ajena al texto original)

De la sentencia aludida, para efectos de dilucidar el interrogante jurídico planteado en la solicitud del asunto, se considera pertinente traer a colación el extracto que se cita a continuación:

*(...) La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” (C.P. art. 287).*

*La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos.*

*La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia - los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado.* (Subraya ajena al texto original)

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno Nacional anualmente fija los límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales, cuyo límite actual fue fijado a través del Decreto Nacional 293 de 2024<sup>6</sup>, para lo cual en su artículo 8° estableció que:

*“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.”*

<sup>5</sup> Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>6</sup> Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional

En tal sentido, el Decreto Distrital 037 de 2024<sup>7</sup>, al momento de fijar el incremento salarial para la vigencia 2024 de los empleados públicos del Sector Central de la Administración Distrital de Bogotá D.C., en su artículo 2, modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 149 de 2024<sup>8</sup>, determinó que las mismas se ajustarían al 11.08% para los niveles jerárquicos Asistencial, Técnico y Profesional, y 10.68% para los niveles jerárquicos Asesores y Directivo, “*siempre que dicha asignación no supere los límites máximos establecidos en el Decreto Nacional 293 de 2024, evento en el cual el porcentaje de incremento podrá ser inferior al determinado y se ajustará proporcionalmente.*”

De tal manera que, la Administración Distrital al momento de negociar y concertar con las organizaciones sindicales distritales los ajustes de las asignaciones básicas de los empleados públicos del sector central, de la Veeduría, Contraloría y Personería Distritales, y del Concejo de Bogotá, lo hace con plena observancia de los límites máximos salariales que el Gobierno Nacional fija anualmente para los empleados públicos de las entidades territoriales.

## **2. Las negociaciones colectivas de aspectos salariales en el sector estatal**

La negociación colectiva en el sector estatal ha sido definida como un proceso de diálogo social mediante el cual, de un lado, los representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos y, de otro, la entidad empleadora o la entidad competente, negocian el acuerdo sobre las condiciones del empleo y convienen las relaciones colectivas entre la administración pública y sus organizaciones sindicales.<sup>9</sup>

Este proceso se encuentra ampliamente reglado en el ordenamiento jurídico colombiano, específicamente por lo consagrado en la Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 23, 38, 39, 53, 55, 56, 58 y 103, los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 151 de 1978 y 154 de 1981, relativos a las relaciones de trabajo en la Administración Pública y al fomento de la negociación colectiva, incorporados en la legislación nacional a través de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, y el Decreto Nacional 1072 de 2015, modificado por los Decretos 1631 de 2021 y 243 de 2024.

Concretamente, el artículo 1 del Decreto Nacional 243 de 2024<sup>10</sup>, que modificó el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Nacional 1072 de 2015<sup>11</sup>, relacionado con los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, en su artículo 2.2.2.4.16 definió los elementos mínimos que debe contener un acuerdo colectivo, así:

**“ARTÍCULO 2.2.2.4.16. Acuerdo colectivo.** *El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:*

1. *Lugar y fecha.*
2. *Las partes y sus representantes*
3. *El texto de lo acordado.*

<sup>7</sup> Por medio del cual se fija el incremento salarial para la vigencia 2024 de los empleados públicos del Sector Central de la Administración Distrital de Bogotá, D. C.

<sup>8</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 037 del 29 de enero de 2024, “Por medio del cual se fija el incremento salarial para la vigencia 2024 de los empleados públicos del Sector Central de la Administración Distrital de Bogotá, D.C

<sup>9</sup> Decreto 1072 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Artículo 2.2.2.4.3.

<sup>10</sup> Por el cual se modifica el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos

<sup>11</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.



4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 2.2.2.4.8 del presente decreto.
5. El período de vigencia con continuidad de derechos cubrirá la anualidad presupuestal del 1º de enero al 31 de diciembre.
6. La forma, medios y cronograma para su implementación.
7. La integración y funcionamiento del comité bipartito de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.
8. Respetando el principio de progresividad y no regresividad, el acuerdo colectivo suscrito tendrá vigencia por un periodo mínimo de dos (2) años.
9. Los derechos pactados en el acuerdo colectivo tendrán continuidad, progresividad y solo podrán ser modificados por las propias partes mediante otro acuerdo colectivo.
10. Una vez suscrito el acuerdo colectivo, será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración.

**Parágrafo.** El acuerdo colectivo tendrá una vigencia mínima de dos (2) años; sin embargo, las partes podrán acordar vigencias superiores y dejar para la negociación de cada dos años, solo los aspectos económicos.” (Subraya ajena al texto original)

De forma consecuente, el artículo 2.2.2.4.17 *ídem*, ordenó a las autoridades competentes que para dar cumplimiento a un acuerdo colectivo, expidan los actos administrativos necesarios para ello, del modo en que se expresa a continuación:

**“Artículo 2.2.2.4.17. Cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.** Las autoridades públicas competentes darán cumplimiento al acuerdo colectivo y expedirán los respectivos actos administrativos a que haya lugar de acuerdo con los compromisos pactados, a más tardar dentro del mes siguiente a la suscripción del acuerdo, con respeto a las competencias constitucionales y legales, indicando cuáles autoridades, en cuáles puntos y en cuáles plazos, son las obligadas al cumplimiento del acuerdo colectivo.

*En todos los actos proferidos por la autoridad pública para implementar acuerdos colectivos, registrará en sus considerandos, que mediante dicho acto se está dando cumplimiento al acuerdo colectivo resultante de la negociación colectiva e indicará las partes, la fecha y el texto respectivo del acuerdo colectivo.”* (Subraya ajena al texto original)

Aun así, en relación con las materias que pueden ser objeto de negociación en el marco de una negociación colectiva con las organizaciones sindicales de empleados públicos, el artículo 2.2.2.4.5 *ibidem* las circunscribió a los siguientes temas:

**“Artículo 2.2.2.4.5. Materias de negociación.** Son materias de negociación:

1. Las condiciones del empleo, y
2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes según el ámbito de negociación y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la determinación de las condiciones de empleo.

**PARÁGRAFO.** En materia salarial y prestacional habrá negociación en el ámbito nacional exclusivamente, de conformidad con las posibilidades fiscales y presupuestales. En relación con el incremento salarial no se podrán acordar aumentos diferenciados en los ámbitos nacional, sectorial, territorial o singular.” (Subraya ajena al texto original)

Del párrafo de la norma transcrita, es posible inferir que las entidades territoriales no son competentes para negociar colectivamente aspectos salariales y prestacionales<sup>12</sup>, en razón a

<sup>12</sup> Cfr. Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 112761 de 2023.

que a partir de la vigencia del Decreto Nacional 1919 de 2002<sup>13</sup>, todos los empleados públicos del orden territorial gozan del régimen de prestaciones sociales en iguales condiciones a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional en el Decreto Ley 1045 de 1978<sup>14</sup>.

No obstante, en materia de incrementos salariales, es claro que las entidades territoriales podrán negociarlos colectivamente con las organizaciones sindicales de empleados públicos, siempre y cuando no se concierten aumentos diferenciados en los ámbitos nacional, sectorial o singular, medida que se concreta acatando los límites máximos salariales que el Gobierno Nacional fija anualmente para los empleados públicos de las entidades territoriales, tal como lo ha venido haciendo la Administración Distrital al momento de ajustar las asignaciones básicas de sus empleados públicos, en ejercicio de la autonomía política, administrativa y fiscal que la Constitución Política y demás normas especiales le confieren, como ya se referenció.

Así lo consideró el Departamento Administrativo de la Función Pública en Concepto Jurídico 223241 de 2024, al responder el siguiente interrogante:

**“1. ¿Porque a las entidades como las gobernaciones y las alcaldías se les permite negociar sindicalmente un aumento salarial por encima del aumento nacional decretado por gobierno?”**

Cada entidad territorial (departamento o municipio), es autónomo al momento de definir la escala salarial, respetando los parámetros generales establecidos en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- La competencia de las autoridades territoriales competentes (alcalde o gobernador y concejo municipal o asamblea departamental)

- Los límites máximos salariales fijados por el Gobierno Nacional, actualmente establecidos en el artículo 7° del Decreto 896 de 2023.

- El salario del alcalde o gobernador, con el fin de que ningún funcionario devengue un salario superior al de aquel.

- Las finanzas de la entidad.

- El derecho al incremento salarial de que gozan todos los empleados del ente territorial.”  
(Subraya ajena al texto original)

## CONCLUSIÓN

Conforme a lo anteriormente expuesto, se procede a dar respuesta al interrogante planteado, en los siguientes términos:

**¿Con ocasión de la expedición del Decreto Nacional 243 de 2024, el equipo que representa a la Administración en la Secretaría Distrital de Hacienda es competente**

<sup>13</sup> Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

<sup>14</sup> Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.



**para negociar aspectos salariales en el proceso de negociación colectiva territorial 2024?**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.4.5 del Decreto Nacional 243 de 2024, en materia salarial la Administración Distrital únicamente es competente para negociar colectivamente incrementos salariales con las organizaciones sindicales distritales, siempre y cuando dichos incrementos no superen los límites máximos salariales establecidos anualmente por el Gobierno Nacional, atendiendo además a criterios objetivos referentes a las finanzas y el presupuesto de la ciudad, de manera que no se comprometa su sostenibilidad económica a mediano y largo plazo, y el derecho al incremento salarial de que gozan todos los empleados públicos del Distrito Capital.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

**Marcela Gómez Martínez**

Directora Jurídica

Correo: [radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado SJH	
Revisado por:	Clara Lucía Morales Posso – Asesora DJ	