



## Función Pública

# Concepto 158811 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000158811\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000158811

Fecha: 06/05/2021 10:53:41 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: REMUNERACIÓN - Reajuste o aumento salarial anual en las entidades del orden territorial - Empleados públicos. Radicado: 20219000211222 del 29 de abril de 2021.

En atención a la comunicación de referencia, en la cual eleva los siguientes interrogantes relacionados con el incremento salarial de los empleados públicos que prestan sus servicios en una Administración Municipal, a saber:

*“¿Para realizar el incremento salarial de los empleados de las Alcaldías Municipales se debe hacer a través de acuerdo Municipal teniendo en cuenta el Decreto de incremento expedido por el Gobierno Nacional? o con base en el incremento decretado por el Gobierno Nacional?”*

*¿Puede el Alcalde Municipal expedir el respectivo Decreto incrementando los salarios de los empleados sin necesidad de tramitar Acuerdo, incluyendo el del alcalde y el Personero Municipal?*

*¿Cuál es el procedimiento que debe surtir una Alcaldía Municipal para hacer efectivo el incremento salarial decretado por el Gobierno Nacional?*

*¿Se debe realizar el incremento salarial de los empleados públicos municipales a través de acuerdo Municipal y luego Decreto del alcalde, con base en el Decreto de incremento del Gobierno Nacional?”*

Me permito indicarle lo siguiente:

En primer lugar, la Constitución Política dispone lo siguiente:

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

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. (...)".* (Subrayado fuera del texto).

En la misma carta, el numeral 6° del Artículo 313, dispuso sobre lo que corresponde a los concejos:

(...) "Corresponde a los concejos: (...)

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*". (Subrayado fuera del texto)

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

"ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde: (...)

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

Por su parte, la Ley 4 de 1992<sup>1</sup>, consagra:

"ARTÍCULO 12º.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

PARÁGRAFO. - *El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional*". (Subrayado fuera del texto).

Al respecto, para la vigencia del año 2020 el Gobierno Nacional dentro de sus facultades expidió el Decreto 314 de 2020<sup>2</sup>, el cual establece los límites salariales de los empleados públicos del orden territorial, así:

"ARTÍCULO 7. Límite máximo salarial mensual para empleados públicos de entidades territoriales. El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2020 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO	LIMITE MÁXIMO
SISTEMA GENERAL	ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	14.448.012
ASESOR	11.548.751
PROFESIONAL	8.067.732
TÉCNICO	2.990.759
ASISTENCIAL	2.961.084

ARTÍCULO 8º. Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites

máximos establecidos en el Artículo 7º del presente Decreto”.

Para dar claridad a su tema objeto de consulta, es preciso traer a su conocimiento sentencia<sup>3</sup> de tutela proferida por la Corte Constitucional en la cual concluyó lo siguiente:

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

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

*Concordante con las normas constitucionales antes mencionadas el Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), señala que corresponde a los Concejos Municipales a iniciativa del Alcalde adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Alcaldía, de las Secretarías, de sus oficinas o dependencias, de las Contralorías y Personerías; y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, pudiendo otorgar facultades extraordinarias al alcalde para legislar sobre esta materia y, con base en ellas expedir el sistema de remuneración para los empleos municipales.*

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

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

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

De lo anterior, se tiene entonces que, se encuentra en cabeza del Concejo Municipal el fijar, de acuerdo con el presupuesto y dentro de los límites máximos salariales dispuestos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del departamento o municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto Ley 785 de 2005<sup>4</sup>. De conformidad al reajuste dispuesto en el Decreto 314 de 2020, los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial se debieron haber ajustado en un 5.12% para el año 2020, de carácter retroactivo a partir del 1º de enero del mismo año.

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

En consecuencia, la Competencia del alcalde se encuentra limitada a la fijación de los emolumentos de los empleos de la administración municipal, entendidos como la asignación básica mensual y su respectivo incremento anual a cada uno de los cargos dispuestos en las escalas salariales, respetando los Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal y los límites<sup>5</sup> fijados por el Gobierno Nacional, lo anterior da respuesta a su primer interrogante.

En relación con su segundo interrogante, es importante abordar nuevamente lo dispuesto en el Artículo 313 constitucional, a saber:

"Corresponde a los Concejos:

(...)

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

El Consejo de Estado por su parte, mediante sentencia<sup>6</sup> se pronunció aduciendo lo siguiente con respecto a la figura pro tempore, a saber:

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

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

Así las cosas, y para dar respuesta a su interrogante, es claro que radica en el Concejo Municipal la facultad de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, con sus respectivas escalas de remuneración para las distintas categorías de los empleos, no obstante, el numeral 3º del Artículo 313 de precedencia, emana la facultad que recae en esta corporación de otorgar pro tempore al alcalde funciones de su competencia, como es para el presente caso, el adecuar la estructura y emolumentos de los empleados públicos de la administración municipal en los términos que se han dejado anteriormente indicados.

Sin embargo, como concluye el Consejo de Estado precedentemente frente a las facultades pro tempore que los concejos conceden a los alcaldes, esta figura solo puede ser otorgada por un tiempo determinado, debe corresponder a funciones conferidas a esta corporación y deben ser precisas, toda vez que se enmarcan dentro de facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes que solo pueden ser otorgadas por una única vez.

De otro lado, en cuanto a la remuneración del Personero Municipal la Ley 617 de 2000<sup>7</sup>, dispuso:

""ARTÍCULO 22. SALARIO DE CONTRALORES Y PERSONEROS MUNICIPALES O DISTRITALES. El Artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"ARTÍCULO 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde."

"ARTÍCULO 73. Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde." (Subrayado fuera del texto)

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia<sup>8</sup>, se pronunció con lo siguiente:

*"No obstante, estima la Corte que si bien es procedente que el legislador establezca diferentes categorías de municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, el cual le permite igualmente establecer distintas categorías de personerías y de personeros en consonancia con aquéllas, no es posible cuando se hace la categorización de los municipios, establecer diferenciaciones que no tengan una justificación razonable y objetiva. Así vemos, que la asignación mensual de los personeros en los municipios y distritos de las categorías especiales, primera y segunda será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde. Sin embargo en los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual del alcalde, lo cual a juicio de la Corte no tiene un sustento serio, objetivo y razonable que justifique la diferenciación, pues no encuentra la razón para que con respecto a los municipios de las categorías especiales, primera y segunda la asignación del personero sea diferente en relación con el resto de los municipios." (Subrayado fuera del texto)*

Bajo ese tenor, a partir de la ejecutoria de la sentencia de precedencia, el Concejo Municipal al fijar el salario mensual del Alcalde Municipal, en arreglo a los límites establecidos por el Gobierno Nacional mediante Decreto Salarial, establece también el salario mensual del Personero Municipal, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 177 de la Ley 136 de 1994<sup>9</sup>, el cual dispone que, la asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el Alcalde, sin importar la categoría del Municipio.

Lo anterior sin perjuicio de lo expuesto sobre las facultades extraordinarias pro tempore que otorga el Concejo Municipal al alcalde por una única vez.

En todo caso, se reitera que compete al Concejo Municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del Municipio mediante Acuerdo Municipal, en tanto para el Alcalde Municipal su competencia se limita a presentar oportunamente ante el Concejo Municipal los proyectos de acuerdo en donde fija los emolumentos de los empleos de sus dependencias en concordancia con los Acuerdo correspondientes, en dicho sentido, no es procedente que el Alcalde fije el incremento salarial de los empleados municipales, sin que se tenga en cuenta el acuerdo respectivo expedido por el Concejo Municipal.

Ahora bien, en cuanto a su tercer y cuarto interrogante, es preciso advertir lo dispuesto en el Decreto 430 de 2016, sobre la falta de competencia que tiene este Departamento Administrativo para pronunciarse sobre situaciones internas de las entidades territoriales, facultándolas en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, como único órgano a establecer el procedimiento que debe surtirse para hacer efectivo el incremento salarial decretado por el Gobierno Nacional, en virtud de las normas constitucionales y legales.

Sin embargo, y tal como lo expresa la Corte Constitucional en la jurisprudencia citada, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 313 constitucional el proyecto de acuerdo que disponga el respectivo alcalde para establecer las escalas de remuneración de los empleos pertenecientes a sus dependencias, es una tarea que debe realizarse con suficiente antelación y de manera coordinada con la elaboración del presupuesto, toda vez que debe presentarse oportunamente al Concejo Municipal para su aprobación.

Así entonces, una vez aprobado por el Concejo Municipal, se expedirá Decreto por el alcalde en el cual se fija la escala salarial para los empleos pertenecientes a las dependencias de la Alcaldía Municipal, respetando los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional y con sujeción a los Acuerdos correspondientes expedidos por el Concejo Municipal.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, en atención a las disposiciones contenidas en el Decreto 1072 de 2015, actualmente se está iniciando la negociación colectiva entre representantes del Gobierno Nacional y los representantes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos, en la que se discutirá y concertará el incremento salarial para la presente vigencia. Una vez se concerté el mismo, se procederá a la expedición de los correspondientes decretos, los cuales se divulgarán por los diferentes canales de comunicación con que cuenta la entidad.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Valeria B.

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave.

Aprobó: Armando López Cortes.

11602.8.4

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. "por 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"
2. "por el cual se fijan los límites máximos salariales de los gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional"
3. Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, 18 de febrero de 2002, Referencia: expediente T-507135, Consejero Ponente: Jaime Araujo Rentería.
4. "por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004."
5. Artículo 7º, Decreto 314 de 2020.
6. Consejo de Estado, Sección Primera, 12 de abril de 2012, Radicación número: 23001-23-31-000-1999-01518-01, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.
7. "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

8. Corte Constitucional, Sala Plena, 18 de mayo de 1995, Referencia Expediente: D-691, Consejero Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

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

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:29:25*