



# Concepto 103961 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20236000103961\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000103961

Fecha: 13/03/2023 07:41:39 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: REMUNERACIÓN. Incremento salarial. Radicado: 20232060081162 del 6 de febrero de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia, solicita se emita un concepto en respuesta a la siguiente pregunta:

*¿Las universidades públicas deben aplicar el incremento de salario a los empleados administrativos según lo establecidos en los decretos del orden nacional?*

## FUNDAMENTOS DEL CONCEPTO

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 69, garantiza la autonomía universitaria, permitiendo a las universidades darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, regidas por un régimen especial.

El legislador, en cumplimiento del mandato constitucional, expide la Ley 30 de 1992, «Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior». El artículo 28 de la citada ley prevé:

La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus

autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional (Subrayado fuera de texto).

El artículo 57 de la citada Ley respecto a la organización del personal docente y administrativo, en los siguientes términos:

Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley (...) (Subrayado fuera de texto).

En ese orden de ideas, las universidades en virtud de su autonomía y carácter especial, tienen el derecho, entre otros, a darse y modificar sus estatutos, y adoptar sus correspondientes regímenes para el cumplimiento de su misión social y función institucional.

Así, en relación con la facultad de las universidades para establecer elementos prestacionales y salariales para el personal docente y administrativo de las mismas, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo, en Concepto del 15 de abril de 1998, expresa:

La Constitución asigna al Gobierno Nacional, y al Presidente de la República, funciones especiales en lo relacionado con la política económica y la planeación para el desarrollo del país. Entre ellas se destacan la elaboración anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; la del plan nacional de desarrollo; la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y la facultad de disponer su inversión de acuerdo con las leyes.

La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene implicaciones en la política económica pues del manejo salarial depende en buena medida el equilibrio fiscal; de ahí que resulte congruente que al Presidente, que como se ha visto tiene responsabilidades en materia de política económica, se le asigne la atribución de regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública y la de establecer el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Como la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios y empleados de las universidades estatales tiene influjo sobre las finanzas del Estado, no es coherente que ellas sean apartadas de

la norma general que busca la homeostasis presupuestal y el manejo armónico y estable de los recursos públicos.

La autonomía que atribuye la Carta a ciertos órganos no implica, necesariamente, que la fijación salarial y prestacional la realice el mismo organismo. Dicha autonomía nunca podrá ser absoluta dentro de nuestro actual Estado de derecho, menos aun en esa materia, puesto que los emolumentos no pueden superar la cifra del gasto público que determine el presupuesto aprobado por el Congreso.

(...)

Dado que las personas que prestan sus servicios tanto en el área docente como administrativa de las universidades del Estado son servidores públicos, que el presupuesto de estas entidades proviene casi en su totalidad del Estado, que por expresa disposición legal corresponde al Gobierno Nacional regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que la ley 30 de 1992 consagró en el artículo 77 que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales se regirá por la ley 4<sup>a</sup> de 1992 y demás normas complementarias, la Sala considera que compete al Presidente de la República fijar el régimen salarial y prestacional del personal docente y administrativo de las universidades oficiales (Resaltado fuera de texto).

fueras de texto).

De acuerdo con lo expuesto, si bien es cierto la Constitución Política otorga autonomía a los entes universitarios autónomos para que entre otras puedan darse sus propios estatutos, también es cierto que dicha autonomía no los faculta para abrogarse facultades de otras autoridades

públicas, como el Congreso de la República y el Gobierno, autoridades competentes para regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluido el del personal docente.

De otra parte, respecto a la competencia para incrementar el salario año a año, se precisa el siguiente marco legal:

La Carta Política en el literal e), numeral 19 del artículo 150 le otorga al Congreso de la República la competencia para «*fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública*».

Así mismo, el numeral 11 del artículo 189 Superior 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*».

De la misma manera, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política de Colombia, se expide la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, mediante la cual se establecen 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.

Por lo anterior, corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales, señalando los criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional en cabeza del presidente de la República, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, atendiendo los lineamientos establecidos en la Ley 4 de 1992.

De otra parte, en materia salarial, para el nivel territorial, la Constitución Política establece, en el numeral 6 del artículo 313, 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*».

Adicionalmente, el numeral 7 del artículo 315 señala como atribuciones del alcalde: «*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*».

Por tanto, es claro que la facultad para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos en sus dependencias, fue asignada a los concejos; y, la de fijación de emolumentos, es de los alcaldes, con arreglo a los acuerdos respectivos. Es decir, el alcalde presenta un proyecto de escala salarial ante el concejo municipal para que este mediante acuerdo fije la correspondiente escala salarial de todos los empleados públicos del municipio, respetando la igualdad de condiciones entre todos los niveles y grados salariales.

En cumplimiento de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional por la Ley 4 de 1992 anualmente expide los decretos salariales actualmente para las entidades del orden territorial rige el Decreto 462 de 2022<sup>1</sup>. Al respecto, sus artículos 7° y 8° regulan los máximos salariales, según el nivel jerárquico del empleo, así como, la expresa prohibición de devengar un salario superior al fijado para el gobernador o alcalde:

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

**ARTÍCULO 8. 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 7º 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.

Por consiguiente, corresponde al concejo, fijar conforme al presupuesto respectivo, y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación previsto en el Decreto Ley 785 de 2005; siempre que, con dicho aumento los empleados no superen la remuneración total mensual fijada para el alcalde.

Así mismo, al momento de fijar los salarios deben tenerse criterios objetivos respecto a las finanzas y el presupuesto de la entidad, 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 del ente territorial.

#### **RESPUESTA A LA PREGUNTA OBJETO DE LA SOLICITUD DE CONCEPTO**

Con fundamento en los criterios y disposiciones expuestos, el incremento salarial que realicen las universidades del orden territorial que sufragan sus gastos de funcionamiento con recursos del departamento o municipio, es determinado por las asambleas departamentales o los concejos municipales, según el caso. En todo caso, tenga en cuenta que se debe atender al incremento decretado por la corporación territorial, sin que las autoridades universitarias tengan facultad para incrementar los salarios; en tanto, su competencia se limita a realizar las apropiaciones presupuestales correspondientes. Por consiguiente, cada entidad (departamento o municipio) es autónoma al momento de definir la escala salarial respetando los parámetros generales establecidos en la normativa citada siempre y cuando se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- La competencia de las autoridades territoriales competentes (alcalde y concejo municipal)
- Los límites máximos salariales fijados por el Gobierno Nacional, actualmente establecidos en el artículo 7º del Decreto 462 de 2022.
- El salario del alcalde o gobernador, con el fin de que ningún funcionario devenga 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.

En consecuencia, una vez el Gobierno Nacional expida los decretos salariales correspondientes, la asamblea departamental o el concejo municipal debe ajustar los salarios de todos los empleados del municipio, incluyendo tanto a los empleados de carrera como de libre nombramiento y remoción; en tanto, la remuneración efectiva está ligada a la existencia del empleo en la planta de personal de la entidad.

#### **NATURALEZA DEL CONCEPTO**

Este concepto lo emitimos en los términos y con los alcances dados por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo ª Ley 1437 de 2011.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web [www.funcionpublica.gov.co/eva](http://www.funcionpublica.gov.co/eva), en el botón web *Gestor Normativo* puede consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ARMANDO LOPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Angélica Guzmán

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

<sup>1</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»

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-29 23:59:03*