



**Función Pública**

## Concepto 86241 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20156000086241\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20156000086241

Fecha: 04/06/2015 10:06:41 a.m.

Bogotá D. C.,

Ref.: REMUNERACIÓN. Salario. Rad. 20152060064182 del 07 de abril de 2015

En atención a la comunicación de la referencia, me permito dar respuesta a la misma en los siguientes términos:

### PLANTEAMIENTOS JURÍDICOS

¿Es viable disminuir el salario de un empleo que supera el límite salarial establecido por el Gobierno Nacional?

### FUENTES FORMALES

- Constitución Política de Colombia, Arts. [313](#) y [315](#).

- Decreto [1096](#) de 2015, 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.

- Sentencia Corte Constitucional [C-510](#) de 1999 Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

- Concepto del Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No. [1518](#) de diciembre 13 de 2004, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

### ANÁLISIS

El artículo 313 de la Constitución Política de Colombia de 1991, en su numeral 6, señala:

*“ARTÍCULO 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.” (Subrayado fuera de texto)*

A su vez, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia de 1991, en su numeral 7, señala:

*“ARTÍCULO 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.(...)” (Subrayado fuera de texto)*

De conformidad con las anteriores disposiciones constitucionales, es claro que la facultad para el señalamiento de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos en sus dependencias, fue asignada a los Concejos Municipales; y la de fijación de emolumentos es de los alcaldes municipales, con arreglo a los acuerdos respectivos.

En lo relacionado con la competencia para definir el régimen salarial de los empleados públicos en los entes territoriales, es necesario citar inicialmente algunos apartes de la Sentencia C-510 de 1999 de la Corte Constitucional, así:

*“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, el 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.”*

La sentencia anterior, establece que al Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores.

El Consejo de Estado en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil mediante Radicación No. 1518 de diciembre 13 de 2004, frente a la fijación de escalas salariales en el Nivel Territorial señaló:

*Los factores salariales.*

*“Como ya se anotó corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos -Art 150.19 e) de la Constitución Política-. Dentro de este orden de ideas, el Gobierno señala el límite máximo salarial de los empleados públicos del orden territorial, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional - par. Art. 12 de la Ley 4º de 1992.*

Adviértase como el Constituyente fue claro al señalar que el régimen salarial de los empleados públicos lo determina el Gobierno Nacional, estableciendo una competencia general sobre la materia. Ahora bien, indefectiblemente forman parte del régimen de los factores salariales y su monto, de suerte al no estar atribuida la potestad de fijarlos a las autoridades seccionales o locales mencionadas, tal retribución recae en aquel. Las escalas de remuneración constituyen tan solo uno de los elementos salariales, mas no puede considerarse que todos estos puedan incluirse en aquellas”

De otra parte, se anota que el régimen prestacional de los empleados públicos tanto del orden nacional, como del seccional y local lo fija el gobierno nacional conforme a la ley que al efecto expida el Congreso de la Republica - art. 150.19 e) de la “Constitución Política- función que, en todo caso, es indelegable en las corporaciones públicas territoriales. Por tanto, a tales servidores públicos solo puede reconocérseles y pagárseles las prestaciones establecidas por las autoridades competentes conforme a la Constitución Política, liquidadas con base en los factores salariales dentro del marco señalado por el congreso y desarrollado por el Gobierno Nacional, no siendo viable tomar en cuenta ningún otro factor salarial, distinto a los fijados dentro de sus competencias propias por esta autoridades.”

“(…)”

“La competencia asignada en los artículos 300.7 y 313.6 de la Constitución Política a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, respectivamente, para determinar “las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos” no comprende la atribución de crear factores salariales, función privativa del congreso y del Gobierno Nacional. Las prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial solamente pueden liquidarse con base en los factores salariales determinadas por el Gobierno Nacional.” (Subrayado fuera de texto)

Conforme a la Jurisprudencia citada, la competencia asignada en los artículos 300.7 y 313.6 de la Constitución Política a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales consiste en determinar 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 785 de 2005, conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional.

De igual manera, la competencia del Alcalde se limita a fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias entendidos como la fijación de la asignación básica mensual y su incremento anual a cada uno de los cargos establecidos en las escalas salariales, respetando los Acuerdos expedidos por los Concejos y los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional.

En ese sentido, sólo el Gobierno Nacional se encuentra constitucionalmente facultado para establecer elementos o factores salariales, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, de conformidad con los parámetros generales fijados por el Congreso de la República, en observancia de lo que consagra el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Carta Política.

Mediante el Decreto 1096 de 2015, el Gobierno Nacional estableció el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales, así:

“ARTICULO 7°. El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2015 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO SISTEMA GENERAL	LIMITE MÁXIMO ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	\$ 10.878.755
ASESOR	\$ 8.695.731

PROFESIONAL	\$ 6.074.667
TÉCNICO	\$ 2.251.917
ASISTENCIAL	\$ 2.229.572

Igualmente, el citado Decreto en su artículo 8, preceptúa:

*“ARTÍCULO 8. 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”.*

*“ARTÍCULO 11. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que superen los límites máximos señalados en el presente decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.” (Subrayado nuestro).*

Así entonces, en criterio de esta Dirección se considera que el Gobierno Nacional expide los Decretos que establecen los límites máximos salariales a los que deben ceñirse los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales para fijar las escalas salariales para el respectivo ente territorial, resaltando que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que superen los límites máximos señalados en los citados decretos. Los parámetros para realizar los incrementos deben ser adoptados por el ente territorial, teniendo en cuenta sus finanzas, entre otros criterios autónomos. Así mismo se considera que los incrementos y escalas salariales deben establecerse con parámetros objetivos bajo el principio de equidad.

En materia laboral, la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup>, como una aplicación del principio a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, ha sido clara al establecer que a trabajo igual salario igual, y que sólo razones objetivas pueden justificar un tratamiento diverso. Los razonamientos de carácter subjetivo que pueda exponer el empleador, no serán de recibo, pues sólo consideraciones de orden objetivo y demostrables, serán admitidas para justificar el trato diverso. Por lo tanto, no resulta viable que se establezca un aumento salarial para unos funcionarios del nivel técnico y para otros no, estando en las mismas circunstancias de hecho y de derecho. De existir un tratamiento diferente, deben existir razones de orden objetivo y demostrables que lo justifiquen.

Puede señalarse, que las diferencias salariales se pudieron originar en el año 2000, cuando empezaron a regir los límites máximos fijados por el Presidente de la República para el nivel territorial, en razón a que las administraciones municipales debieron ajustar las escalas de remuneración del municipio respetando los salarios de los empleados, los cuales en ningún momento pueden ser desmejorados, es decir que pueden conservar su remuneración mientras permanezcan en el cargo, situación que llevó a la creación fáctica de “salario personal”.

Es decir que el cargo conserva su asignación salarial anterior respecto a la persona que lo desempeña, pero si otra persona se vincula en dicho cargo se someterá a la nueva asignación salarial establecida en los Decretos salariales anteriormente mencionados.

Por lo anterior, en concepto de esta Dirección se considera que las Entidades deben garantizar que se conserve no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia.

CONCLUSIONES:

1- En materia laboral, la jurisprudencia constitucional, como una aplicación del principio a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, ha sido clara al establecer que a trabajo igual salario igual, y que sólo razones objetivas pueden justificar un tratamiento diverso. Los razonamientos de carácter subjetivo que pueda exponer el empleador, no serán de recibo, pues sólo consideraciones de orden objetivo y demostrables, serán admitidas para justificar el trato diverso. Por lo tanto, no resulta viable que se establezca un aumento salarial para unos funcionarios del nivel técnico y para otros no, estando en las mismas circunstancias de hecho y de derecho.

2- Las diferencias salariales se pudieron originar en el año 2000, cuando empezaron a regir los límites máximos fijados por el Presidente de la República para el nivel territorial, en razón a que las administraciones municipales debieron ajustar las escalas de remuneración del municipio respetando los salarios de los empleados, los cuales en ningún momento pueden ser desmejorados, es decir que pueden conservar su remuneración mientras permanezcan en el cargo, situación que llevó a la creación fáctica de “salario personal”, es decir que el cargo conserva su asignación salarial anterior respecto a la persona que lo desempeña, pero si otra persona se vincula en dicho cargo se someterá a la nueva asignación salarial establecida en los Decretos salariales anteriormente mencionados.

3- Por lo anterior, en concepto de esta Dirección se considera que las Entidades deben garantizar que se conserve no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia.

4- Finalmente en criterio de esta Dirección se considera que el Gobierno Nacional expide los Decretos que establecen los límites máximos salariales a los que deben ceñirse los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales para fijar las escalas salariales para el respectivo ente territorial, resaltando que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que superen los límites máximos señalados en los citados decretos.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 25 del Código de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA HÉRNANDEZ LEÓN

Directora Jurídica

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

<sup>1</sup> Cfr. Sentencias T-102-95; T-782-98; T-143-95; SU 519; C-428 de 1997; T-24, T-311 y T-387 de 1998, entre otras

Jhonn Cuadros/MLHM

600.4.8.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-08-02 08:20:06*