



Departamento Administrativo  
de la **FUNCIÓN PÚBLICA**  
República de Colombia

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20146000100881  
Fecha: 29/07/2014 11:42:41 a.m.

Bogotá D. C.,

Señora  
**JACKELINE MUÑOZ MIRANDA**  
Correo electrónico: mail@changemail.org

**Ref.: REMUNERACIÓN.** Reconocimiento de elementos salariales en el orden territorial. **RAD.**  
20142060096912 del 03/07/2014

Respetada señora Jackeline:

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

La prima de servicios, la bonificación por servicios prestados y la prima de antigüedad, son elementos de salario que están contemplados para los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional en el Decreto 1042 de 1978. Estos beneficios no han sido extendidos por normativa alguna a los servidores públicos del nivel territorial.

Sobre la competencia para establecer estos beneficios, se ha señalado en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que 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 la Ley 4ª de 1992, expedida en desarrollo del artículo 150 numeral 19 literal e) de la Carta Política.

Por lo tanto, las Asambleas, los Concejos, los Gobernadores y los Alcaldes carecen de competencia para fijar elementos salariales, tales como la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados y la prima de antigüedad. La competencia, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia, de fijar las escalas de remuneración va hasta la ordenación gradual de las distintas categorías de empleos, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto Ley 785 de 2005.

Por lo anterior, las autoridades judiciales han venido expidiendo pronunciamientos dirigidos a anular los actos administrativos emitidos por los Gobernadores, Alcaldes, Asambleas, Concejos, Juntas Directivas, entre otros, en los que se crean factores salariales, tales como la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados y la prima de antigüedad, por cuanto carecen dichas autoridades de competencia.

La anterior posición fue reiterada por la Corte Constitucional en sentencia C-402 del 3 de julio de 2013, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, en la cual declaró la exequibilidad de los artículos 1º, 31, 45, 46, 50, 51, 58 y 62 (parciales) del Decreto 1042 de 1978, señalando lo siguiente:

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"

Carrera 6 No. 12-62, Bogotá, D.C., Colombia • Teléfono: 334 4080/87 • Fax: 341 0515 • Línea gratuita 018000 917 770  
Código Postal: 111711. Internet: [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co) • Email: [wcbmaster@dafp.gov.co](mailto:wcbmaster@dafp.gov.co)





*"Conforme a la línea jurisprudencial de esta Corporación, la determinación del régimen salarial de los servidores públicos del orden territorial responde a una fórmula de armonización entre el principio del Estado Unitario y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades locales. A partir de ese marco, el Congreso y el Gobierno fijan los criterios y objetivos generales a los que se sujetan las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias de raigambre constitucional, para la fijación de las escalas salariales y los emolumentos de los cargos adscritos a ellas.*  
(...)

*A juicio de la Corte, no es de recibo la tesis del actor, según la cual, el régimen salarial de los servidores públicos adscritos a la Rama Ejecutiva debe estar contenido en un solo estatuto, promulgado por el Gobierno en desarrollo de la ley marco fijada por el Congreso. De ser así, se vaciaría de contenido las competencias de las entidades territoriales en esta materia, a partir de una maximización del principio del Estado unitario y en abierta contradicción con la eficacia del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las mencionadas entidades. Además, desde el punto de vista foral, exigir que el Decreto acusado tenga alcance no solo para los servidores públicos del orden nacional, sino también para aquellos adscritos al nivel territorial, configuraría un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas para la expedición del Decreto 1042 de 1978.*

*En consecuencia, tanto a partir de la Constitución derogada como de la Carta Política vigente, el Gobierno tenía vedado extender el campo de regulación a la determinación del régimen salarial de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del nivel territorial. Además, dicha extensión no puede llevarse válidamente a cabo de acuerdo al parámetro constitucional vigente, merced del grado de autonomía anteriormente explicado. En esa medida, si el primer problema jurídico materia de decisión debe resolverse de manera negativa, no están los presupuestos para entrar a dilucidar el segundo problema, relativo a la presunta vulneración del principio de igualdad, en tanto su supuesto metodológico es la existencia de un mandato constitucional de regulación uniforme del régimen salarial que sirviera como criterio de comparación entre los servidores del nivel nacional y del territorial. Como ese mandato no concurre en la Carta Política, dicho juicio no podía llevarse a cabo. Por ende, se impuso la declaratoria de exequibilidad de los apartes normativos acusados, por el cargo analizado en esa sentencia.*

Para la Corte, la determinación del régimen salarial de los servidores públicos del orden territorial responde a una fórmula de armonización entre el principio de Estado unitario y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades locales. Esta articulación se logra a partir de una fórmula concurrente en la que el Legislador determina los criterios y objetivos generales mediante ley marco, la que corresponde a la actualidad a la Ley 4 de 1992 y el Gobierno determina el régimen salarial del nivel central y los criterios generales para que las entidades territoriales ejerzan las competencias citadas.

En consecuencia, frente al régimen salarial de los servidores de Rama Ejecutiva en el nivel territorial, opera un mecanismo de armonización entre el principio del Estado unitario, que se expresa en la potestad del Congreso de prever objetivos y criterios generales y del Gobierno de prescribir la regulación particular, y el grado de autonomía de las entidades territoriales, que comprende la facultad para fijar las escalas de remuneración y los emolumentos correspondientes, en concordancia con el marco y topes previstos en la ley. La determinación de 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.

En ese sentido, con base en el máximo salarial previamente delimitado por el Gobierno Nacional, las Asambleas y los Concejos señalan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, que no es otra cosa que ordenar gradualmente los empleos teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto Ley 785 de 2005, en lo que se ha denominado un proceso de definición armónica entre las distintas autoridades que intervienen en el mismo, y al Alcalde y al Gobernador le corresponde fijar los emolumentos de conformidad con la escala salarial señalada por las Asambleas y los Concejos Municipales.





Ahora bien, para la extensión de la prima de servicios a los empleados del nivel territorial, el Gobierno Nacional ha venido adelantando los estudios correspondientes para determinar la viabilidad de su expedición desde el punto de vista presupuestal, encontrando que no todos los departamentos o municipios la vienen reconociendo, lo que generaría que no estén en condiciones de asumir su pago, de conformidad con las limitantes señaladas en la Ley 617 de 2000.

Por este motivo, se está procediendo a analizar caso por caso, es decir, departamento por departamento y municipio por municipio, estudiando el acto administrativo que soporta su reconocimiento en el ente territorial correspondiente, por cuanto, de acuerdo con la jurisprudencia, las Asambleas y Concejos tuvieron competencia desde 1910 hasta 1968 para expedir dichos reconocimientos.

Si su municipio o departamento se encuentra en el caso anteriormente señalado, deberá el respectivo Gobernador o Alcalde hacer las solicitudes a este Departamento Administrativo con el fin de que se adelanten los estudios pertinentes.

Si en el departamento o municipio se vienen reconociendo elementos salariales soportados en actos administrativos expedidos por las autoridades departamentales o municipales, éstos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, gozan de presunción de legalidad y surtirán efectos jurídicos hasta tanto no sean anulados, suspendidos o retirados del ordenamiento jurídico por la autoridad competente.

Igualmente debe tenerse en cuenta que el Decreto 1042 de 1978, de acuerdo con lo expresado en la sentencia C-402 de 2013, únicamente aplica a servidores de la Rama Ejecutiva de orden nacional.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

*Claudia Hernández*  
**CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON**  
Directora Jurídica

*NH* Mauricio Arévalo/Mónica Herrera/Claudia Patricia Hernández León

600.4.8.