



Función Pública

Concepto 422931 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

20256000422931

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20256000422931

Fecha: 02/09/2025 05:17:02 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Tema: REMUNERACION Subtema: Escalas Salariales Radicado 20259000485762 del 23 de julio de 2025.

"(...) en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, me permito solicitar un concepto jurídico sobre la legalidad y aplicabilidad del Artículo 19 del Decreto 138 del 26 de diciembre de 2012, expedido por la Alcaldía del Municipio de Girardota (el cual se adunta).

El artículo en mención establece escalas salariales diferenciadas para funcionarios nuevos y antiguos, lo cual ha generado dudas respecto a su legalidad frente a los principios constitucionales y legales, especialmente:

- El derecho adquirido*
- El principio de igualdad salarial*
- El principio de progresividad y no regresividad*
- Su compatibilidad con la Ley 909 de 2004, el Decreto 785 de 2005 y el bloque de constitucionalidad laboral.*

El artículo establece que quienes ya estaban vinculados mantendrán su salario como "salario personal", pero quienes ingresen después recibirán una remuneración menor, aun estando en el mismo cargo y grado.

Teniendo en cuenta los siguientes conceptos:

- Ley 4 de 1992 Artículo 2: "Las escalas de remuneración deben respetar los derechos adquiridos por los servidores públicos."(sic)

- Concepto DAFP 20176000030931 del 3 de marzo de 2017: "El salario personal es una figura que se aplica de forma transitoria a los servidores que vienen devengando un salario superior al fijado en las nuevas escalas."

- Corte Constitucional – Sentencia C-614 de 2009: "El legislador está facultado para modificar los sistemas de remuneración, pero está obligado a respetar los derechos adquiridos. (...) Se admite que funcionarios con iguales funciones devenguen remuneraciones distintas si uno tiene un derecho consolidado y otro no."

- Radicación No. 05001-23-33-000-2015-00206-01 (Sentencia de 2019): "La figura del salario personal tiene como finalidad respetar el derecho adquirido de los funcionarios que, al momento de ser modificada la escala salarial, devengaban una remuneración superior, sin que ello signifique privilegio sino respeto al principio de confianza legítima."

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede indicar que es válido el concepto de "salario personal" dado que:

- No se trata de un privilegio.

- No genera derechos "perpetuos" si el cargo cambia o es vacante.

- Solo opera mientras el servidor permanezca en el mismo empleo y en la misma condición.

- Se utiliza cuando las nuevas escalas salariales son inferiores, pero se respeta el principio de no regresividad y confianza legítima.

Respetando y cumpliendo los siguientes criterios:

- Fue sustentado con estudio técnico de racionalización salarial (como dice el decreto en su preámbulo).

- Respeta los principios de equidad fiscal, sostenibilidad presupuestal y derechos adquiridos."

Al respecto me permito informarle que:

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Por lo anterior, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

No obstante, lo indicado con antelación, se procede a dar respuesta a su consulta, en los siguientes términos:

El artículo 2.2.5.5.56 del Decreto 1083 de 2015², dispuso:

“(…) ARTÍCULO 2.2.5.5.56. Pago de la remuneración de los servidores públicos. El pago de la remuneración a los servidores públicos del Estado corresponderá a servicios efectivamente prestados, los cuales se entenderán certificados con la firma de la nómina por parte de la autoridad competente al interior de cada uno de los organismos o entidades.

(…)”

De acuerdo con el precepto normativo transcrito, el pago de la remuneración de los servidores públicos del Estado corresponde a los servicios efectivamente prestados, debiendo el empleador reconocer y pagar los salarios y prestaciones a que haya lugar a partir de la fecha de posesión en el cargo.

Ahora bien, la Ley 4 de 1992³, expedida en cumplimiento de mandato constitucional consagró en el parágrafo del artículo 12, que el Gobierno Nacional deberá establecer topes máximos salariales a los que deben acogerse las autoridades territoriales competentes para fijar salarios.

A su vez, el artículo 313, numeral 7, de la Constitución dispone que es función del Concejo Municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio, y el artículo 315, numeral 7 de la misma norma, dispone que es función del Alcalde Municipal presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre presupuesto anual de rentas y gastos, así como fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias con arreglo a los acuerdos correspondientes.

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 la Administración Municipal, fue asignada a los concejos; y la de presentar el proyecto de acuerdo sobre presupuesto y la fijación de emolumentos, es del Alcalde, con sujeción a la ley y a los acuerdos respectivos.

En relación con la competencia para realizar el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial, 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.” (Destacado nuestro).

Por consiguiente, 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 el Concejo Municipal y los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional.

En este sentido y en concordancia con lo dispuesto en la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional debe expedir anualmente el decreto salarial, mediante el cual establece el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales.

A su vez, corresponde a los Concejos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política, 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 empleo del municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto 785 de 2005⁴ y el límite máximo salarial establecido por el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia fiscal.

Por consiguiente, el reajuste o aumento salarial de los empleados públicos del nivel municipal, se deberá efectuar anualmente con base en el reajuste salarial definido mediante decreto dictado por el alcalde municipal, con sujeción al respectivo acuerdo expedido por el Concejo Municipal y respetando los límites máximos salariales que el Gobierno Nacional establezca en el decreto salarial (Decreto 620 de 2025⁵, actual) que se expida para la vigencia fiscal respectiva, por lo que se considera que el Alcalde Municipal podrá aumentar la asignación salarial de los empleados del municipio dentro de los parámetros que se han dejado señalados, sin que sea procedente que se ordenen incrementos salariales por encima de los límites máximos salariales autorizados por el Gobierno Nacional.

Es importante señalar, que en concordancia con lo dispuesto en la Ley 4 de 1992⁶, el Decreto 620 de 2025, expedido por el Gobierno Nacional, establece el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales, 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 2025 queda determinado así:

Nivel Jerárquico Sistema General	Límite Máximo Asignación Básica Mensual
DIRECTIVO	21.623.851
ASESOR	17.284.625
PROFESIONAL	12.074.702
TÉCNICO	4.476.171
ASISTENCIAL	4.431.758

(…)”

De acuerdo a lo anterior, cada año los salarios de los empleados públicos tienen un reajuste o aumento salarial; en el orden nacional se expide el Decreto salarial y para el orden territorial se expiden los límites, con base en los cuales los Concejos Municipales fijan las escalas salariales conforme al presupuesto respectivo; es decir, que su salario cada año, tuvo que haberse incrementado, por lo cual, deberá revisar la escala salarial del municipio de su interés para que tenga conocimiento de los aumentos salariales correspondientes a cada año.

Ahora bien, esta Dirección Jurídica ha sido consistente al manifestar que es posible que empleados públicos reciban asignaciones salariales superiores a las señaladas en los decretos que establecen el máximo salarial para los empleados de las entidades del nivel territorial, dichas 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”.

Otra circunstancia que puede dar origen al salario personal es cuando un municipio baja de categoría, circunstancia que deriva a que sus empleos públicos reciban menor asignación salarial, dicha circunstancia se aplicará entonces para los nuevos empleados, en razón a que a los empleados que permanezcan en sus cargos no es posible desmejorar su asignación salarial.

El salario personal entonces, consiste en la prerrogativa que la asiste a algunos empleados para recibir asignaciones salariales superiores a las

estipuladas por el Gobierno Nacional mediante los decretos de incremento salarial anual, dicha circunstancia perdurará en el tiempo, siempre que la persona permanezca en el empleo, por ello la denominación de “salario personal”; es decir, la condición es para la persona, no para el empleo, el análisis y decisión en cada caso es propio de las entidades territoriales.

En cuanto a la legalidad del Decreto 138 adiado el 26 de diciembre de 2012, expedido por la Alcaldía del Municipio de Girardota, es oportuno advertir que la Ley 1437 de 2011⁷ al respecto prevé:

“ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

En tal sentido, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por consiguiente, este Departamento Administrativo no se encuentra facultado para pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos de las entidades del estado, razón por la cual no es procedente por falta de competencia, pronunciarse sobre la legalidad del Decreto que consulta la peticionaria.

También, es pertinente aclarar, que, si considera que el acto administrativo mediante el cual la Alcaldía del Municipio de Girardota establece la remuneración para los empleados de la entidad territorial, adolece de alguna irregularidad o ilegalidad, la competencia para pronunciarse al respecto corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, si lo que pretende es controvertir el referido acto administrativo, puede acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de los medios de control, establecidos en el Título III, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo, «Gestor Normativo», en el cual podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

JUAN MANUEL REYES ALVAREZ

Director Jurídico

Proyectó: Diana C Rodríguez Ramírez

Revisó: Maía Valeria Borja Guerrero

Aprobó: Juan Manuel Reyes Álvarez

11602

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

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.

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.

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.’

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.

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Fecha y hora de creación: 2026-03-16 21:57:07