

**Función Pública**

Concepto 087161 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000087161

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000087161

Fecha: 28/02/2023 04:18:13 p.m.

Bogotá D.C.

REF: REMUNERACION. Remuneración que corresponde a un empleo público en caso de concurso de méritos. REF: 20239000057762 del 28 de enero de 2023.

En atención al escrito de la referencia, mediante el cual presenta varios interrogantes relacionados con la remuneración que le corresponde a un empleo público en caso de concurso de méritos, me permito dar respuesta a los mismos en el mismo orden de su presentación así:

Con el fin de dar respuesta a sus interrogantes, se considera pertinente tener en cuenta que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2 del Decreto Ley 785 de 2005, esta Dirección Jurídica ha sido consistente al manifestar que el empleo público es el núcleo básico de la función pública, e implica un conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a su titular con las competencias requeridas para llevarlas a cabo, a efectos de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado; para ello, los empleos se agrupan por niveles, correspondiendo igualmente una serie de responsabilidades y obligaciones de acuerdo a su nivel jerárquico, que como contraprestación el empleado recibirá una asignación básica mensual fijada previamente de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, el empleo debe ser entendido como la denominación, el código y el grado salarial que se asignan para su identificación, así como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo; es de anotar que el grado salarial determina la asignación básica que recibirá el empleado como contraprestación por sus servicios prestados.

En este mismo sentido y atendiendo a que su consulta es sobre el empleo ofertado en un concurso de méritos, tenemos que el Decreto 1083 de 2015 establece:

“Artículo 2.2.6.3 Convocatorias. Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil elaborar y suscribir las convocatorias a concurso, con base en las funciones, los requisitos y el perfil de competencias de los empleos definidos por la entidad que posea las vacantes, de acuerdo con el manual específico de funciones y requisitos.

La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la administración, a la entidad que efectúa el concurso, a los participantes y deberá contener mínimo la siguiente información:

(...)

5. Identificación del empleo: denominación, código, grado salarial, asignación básica, número de empleos por proveer, ubicación, funciones y el perfil de competencias requerido en términos de estudios, experiencia, conocimientos, habilidades y aptitudes.

(...)” (Subraya fuera de texto)

De lo previsto en la norma, es claro que, en la convocatoria a concursos de méritos, se debe identificar plenamente cada empleo ofertado, indicando, entre otros, la denominación, código, grado salarial, asignación básica, número de empleos por proveer, ubicación, funciones y el perfil de competencias requerido en términos de estudios, experiencia, conocimientos, habilidades y aptitudes.

Incremento salarial

En relación con la periodicidad del incremento salarial la Ley 4 de 1992 determina lo siguiente:

“Artículo 3.- El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.

Artículo 4. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, cada año modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Los aumentos que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

Parágrafo. Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático Colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional.”
(Subraya fuera de texto)

De acuerdo con lo previsto en la norma, cada año se debe modificar el sistema salarial correspondiente a los empleados públicos, aumentando sus remuneraciones.

Por lo anterior, cada año el Gobierno nacional emite los decretos de contemplan el incremento salarial anual para las entidades públicas del nivel nacional y el decreto que determina el máximo salarial anual para las entidades del nivel territorial; para este año sigue vigente el Decreto 473 de 2022 para la Rama Ejecutiva del nivel nacional y el Decreto 462 de 2022 para el caso de las entidades del nivel territorial.

En relación con tema objeto de estudio la Corte Constitucional, en Sentencia C-1433 de octubre de 2000 con ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell expresó:

“(…) Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4ª de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente el salario de los servidores públicos.

(…) Estima la corte que el ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta no se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste de inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y específicamente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo Esta equivalencia debe ser real y permanente, conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de no contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor (...)”
(Negrilla y subrayado nuestro)

De esta forma, el ajuste salarial se efectúa reconociendo la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero y se actualiza año a año, así el reajuste del valor del salario se realizará de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC) y eventualmente a otros factores.

Por su parte, la jurisprudencia, ha expresado la necesidad de reconocer en aquellos salarios la pérdida de poder adquisitivo del dinero y efectuar el ajuste con base en el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior, así se desprende de la Sentencia C-710/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, refiriéndose a empleados del Estado con salarios superiores al mínimo:

“(..) Más aun, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la

norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución (...)” (Negrilla nuestra).

De otro con relación a la periodicidad del incremento salarial, el Consejo de Estado, señaló:

“De igual forma, se destaca por la Sala que la Corte Constitucional ha enfatizado en su jurisprudencia que en relación al reajuste salarial que se decreta por el Gobierno nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira, cumpliendo así con su obligación de velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, se vulneraría el Artículo 53 de la Constitución.

Ahora bien, de los criterios para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos se destaca que el Estado les debe garantizar progresivamente la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C. como bien lo manifestó la Corte en la Sentencia C-931 de 2004, en lo siguientes términos:

“3.2.6. Síntesis de los criterios generales que han fundamentado el conjunto de decisiones de esta Corporación en lo relativo al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real del salario.

Los criterios generales que fundamentan el conjunto de decisiones que se acaban de analizar podrían ser sintetizados de la siguiente manera:

a. El principio recogido en el inciso 1° del Artículo 53 de la Constitución relativo al derecho del trabajador a recibir una “remuneración mínima vital y móvil” debe ser interpretado como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

b. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ninguno en el Estado de Derecho, por lo cual puede ser limitado mas no desmejorado, desconocido o vulnerado.

c. No resultan igualmente afectados por el fenómeno inflacionario todos los servidores públicos, por lo cual los límites impuestos al derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario pueden ser diferentes, según se trate de servidores que devengan salarios bajos, medios, o altos.

d. Los reajustes deben ser anuales, cobijar a todos los servidores y acatar los criterios de equidad, progresividad y proporcionalidad.

e. A pesar de que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, las limitaciones que se introduzcan deben observar parámetros de razonabilidad. El juicio de razonabilidad de esta clase de medidas limitativas de derechos supone tres pasos. El primero de ellos consiste en analizar el fin buscado por la decisión; el segundo, en examinar el medio adoptado para llegar a dicho fin; y el tercero, en estudiar la relación entre el medio y el fin. La intensidad del juicio de razonabilidad en el caso de limitaciones al derecho de reajuste salarial de los servidores públicos es estricto, por cuanto las normas que las consagran pueden llegar a afectar derechos constitucionales como el salario móvil, el mínimo vital o la dignidad.

f. A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, “el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C.”

g. Cada año al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, si el Gobierno se propone limitar el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, debe justificar esta política indicando los fines perseguidos y los parámetros de orientación de dicha limitación, así como la magnitud de la misma. Sobre esta exposición de razones, que puede acudir a finalidades de política macroeconómica, la Corte debe de aplicar un test de razonabilidad según criterios de escrutinio estrictos, para determinar si la restricción del salario en cada caso se encuentra constitucionalmente justificada.

h. El contexto real y jurídico dentro del cual se expide la ley anual de presupuesto general de la Nación y las razones de política macroeconómica que se aduzcan a la hora de restringir el derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo real de su salario son relevantes a la hora de examinar la razonabilidad de dicha restricción.

i. La necesidad del pronunciamiento de la Corte sobre los límites al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario obedece al hecho constatado de que el legislador no ha expedido el estatuto del trabajo en desarrollo del Artículo 53 de la Constitución, relativo, entre otros asuntos, al salario mínimo vital y móvil. Por lo cual, mientras ese estatuto no sea expedido, los alcances de los derechos y principios

constitucionales sobre este tema se deducen directa y exclusivamente de la interpretación de la Constitución”.

De la última sentencia transcrita es dable concluir que el reajuste salarial porcentual que se realiza a favor de los empleados públicos no puede ser inferior al I.P.C. del año inmediatamente anterior, y que partiendo de esta base se puede modificar el porcentaje según el cargo que desempeñe el servidor.” (subrayado nuestro).

De acuerdo con la normatividad y jurisprudencia enunciada, esta Dirección Jurídica concluye que el incremento salarial se configura como un derecho de los empleados públicos, que se realiza anualmente; para los empleados públicos del orden nacional, el Gobierno expide un único acto administrativo (Decreto) para realizar el incremento salarial que regirá para la respectiva vigencia; para el nivel territorial igualmente se expedirá un único acto administrativo (emitido por la Asamblea o por el Concejo) que dé cuenta del incremento salarial de sus servidores públicos, teniendo en cuenta en todo caso los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional mediante Decreto Salarial y los mínimos de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC).

De esta manera, los ajustes salariales para la vigencia del 2022, se establecen por medio del Decreto 473 de 2022 para el nivel nacional Rama Ejecutiva, y el Decreto 462 de 2022 determina los máximos salariales a favor de los empleados públicos de las entidades del nivel territorial.

1.- Así las cosas, y en atención puntual de su primer interrogante: “¿El salario ofrecido al momento de inscribirse una persona a una convocatoria de la CNSC en una entidad territorial debe ser reajustado al momento de la posesión con todos los aumentos que se hayan hecho por cada año transcurrido desde el inicio de la convocatoria hasta el momento de la posesión?”, Le manifiesto que en la convocatoria a concurso de méritos respectiva se deberá hacer la identificación del empleo, indicando claramente su denominación, código, grado salarial, asignación básica de manera que, al momento de superar el concurso correspondiente, será en el mismo empleo en el cual se deberá hacer la posesión.

Es importante anotar que, en caso de haberse presentado un cambio de vigencia, el empleo tendrá el incremento salarial que se haya establecido, ya sea por el Gobierno Nacional, en caso de tratarse de una entidad del orden nacional, o según el aumento establecido por la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal en caso de tratarse de entidades del orden territorial.

De manera que, como indica la Ley y la Jurisprudencia, el incremento salarial se configura como un derecho a favor de los empleados públicos, que se realiza anualmente y que, como mínimo se debe incrementar el porcentaje del índice de precios al consumidor (IPC) certificado por el DANE correspondiente al año inmediatamente anterior.

En este orden de ideas, la remuneración de todos los empleos que hacen parte de la planta de personal de las entidades públicas, tanto del nivel nacional, como del nivel territorial deben ser ajustados anualmente, una vez el Gobierno nacional emita los decretos mediante los cuales se ordena el incremento salarial.

2.- Al segundo interrogante de su escrito: “¿Qué entidades de control deben velar porque estos ajustes salariales se lleven a cabo?”, le manifiesto que, de manera general las personerías municipales y la Procuraduría General de la Nación PGN, tienen dentro de sus funciones el de calificar la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas, y verificar que los servidores públicos cumplan con las funciones a su cargo, por lo tanto, en el caso que considere que eventualmente se ha vulnerado un derecho, podrá acudir a estos organismos de control para que se pronuncien frente al particular.

3.- Al tercer interrogante de su escrito, mediante el cual consulta: “¿Una entidad territorial le puede pagar menos del salario mínimo legal mensual vigente a una persona que gana un concurso de méritos a pesar de tener un trabajo de tiempo completo con la entidad territorial?”, le indico lo siguiente:

En atención a su interrogante, es de anotar que ningún empleado público que se rige por el régimen salarial general, tendrá una asignación básica mensual inferior a la correspondiente al grado 05 de la escala del nivel asistencial, que guarda concordancia con el salario mínimo mensual legal vigente, disposición que se establece en el respectivo decreto salarial.

Así se demuestra en el artículo 2° del Decreto 473 de 2022 para el caso de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, en el que se determina la asignación básica en un millón de pesos.

No obstante, es preciso tener en cuenta que para el año 2023 el Gobierno nacional no ha expedido el Decreto que determina el incremento salarial para el nivel nacional, ni el que contempla los máximos salariales para el nivel territorial correspondientes al año 2023, por lo tanto, le sugiero acudir a la entidad a la que se postuló para el empleo y cerciorarse del incremento salarial en relación con el empleo objeto de su escrito, en el caso que no se haya efectuado el incremento salarial del año 2023, deberá tener presente que una vez se ordene el incremento tendrá efectos a partir del 1° de enero de 2023.

Al sexto interrogante de su escrito: “Una persona que desempeñe un cargo de un rango salarial menor (Grado 5) ¿puede tener una asignación salarial mayor que un cargo de un rango salarial mayor (Grado 6) en una entidad territorial?”, le indico que, en el caso que se trata de empleos contemplados dentro del mismo nivel jerárquico (directivo, asesor, profesional o asistencial) se deduce que a mayor grado salarial, mayor exigencia en relación con la formación académica y experiencia (laboral, profesional o relacionada), y por ende, mayor remuneración.

Por lo anterior, y en atención puntual de su interrogante, es posible concluir que, de manera general, a mayor grado salarial dentro del mismo nivel jerárquico, mayor remuneración.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid - 19, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> y <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

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: Harold Herreño

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:51:42