



Concepto 186641 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000186641

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000186641

Fecha: 12/05/2023 11:03:41 a.m.

Bogotá D.C.

REF: REMUNERACIÓN. Asignación salarial. ¿Cómo se determina la asignación salarial de cada empleo público? Rad: 20239000205692 del 07 de abril de 2023.

Acuso recibo de la comunicación de la referencia, a través de la cual consulta sobre la asignación salarial de los empleos públicos; al respecto, me permito señalar:

Asignación salarial de cada empleo.

Atendiendo el artículo 19 de la Ley 909 de 2004¹, esta Dirección Jurídica ha sido consistente en 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 lo cual 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 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 la asignación salarial de cada empleo será la que esté determinada de acuerdo con el código y grado asignado a ese empleo, y de acuerdo con las escalas de remuneración salarial fijadas por el Gobierno Nacional, sobre lo que se profundizara más adelante.

Incremento salarial.

La Ley 4 de 1992², sobre el régimen prestacional de los empleados públicos, dispone:

«ARTÍCULO 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

PARÁGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.» (Subrayado Nuestro)

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 fijarle emolumentos a los empleos de su planta de personal.

La escala salarial para los empleados públicos del orden territorial, es fijada por las Asambleas y Concejos Municipales o Distritales, según el caso, teniendo en cuenta los límites máximos fijados por Decreto del Gobierno Nacional en el Decreto 462 de 2022 o en el que esté vigente para el momento del trámite, y las finanzas públicas del Municipio o Departamento respectivo.

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 todos 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, teniendo especial cuidado de no exceder

los máximos salariales que emite el Gobierno nacional y atendiendo el presupuesto del municipio.

De lo anterior se colige que es el Gobierno Nacional el competente para expedir el Decreto de incremento salarial para los empleados públicos, y en ese sentido, debe tenerse en cuenta que, en atención a las disposiciones contenidas en el Decreto 1072 de 2015, actualmente se está adelantando la negociación colectiva entre representantes del Gobierno Nacional y los representantes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos, para concertar el incremento salarial para el año 2023.

Cabe señalar que la Asamblea o el Concejo deberán tener en cuenta los siguientes criterios al momento de fijar la escala y el correspondiente incremento salarial en el departamento o municipio:

No sobrepasar el límite máximo salarial establecido por el Gobierno Nacional; El salario del Alcalde, con el fin de que ningún funcionario devengue un salario superior al de aquel;

Las finanzas y presupuesto de la entidad, de manera que no se comprometa su equilibrio y sostenibilidad financiera; y

El derecho al incremento salarial de que gozan todos los empleados del ente territorial.

En relación con la periodicidad del incremento salarial la Corte Constitucional, en sentencia T 276/97 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.

No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4ª de 1992, pues el referido deber emana directamente de la Constitución y se desarrolla y operativiza en aquéllas. Dicho de otra manera, las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil.”

El aumento ordinario anual de la remuneración, debe producirse al menos cada año y ser retroactivo al 1 de enero de la correspondiente vigencia fiscal, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el Artículo 1, literales a), b), y d) de la Ley 4ª de 1992.

Por lo tanto, es necesario precisar que el incremento salarial se configura como un derecho de los empleados públicos, que se efectúa anualmente, lo que quiere decir que se realiza una vez al año; 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 -Acuerdo Municipal- 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.

Así las cosas, se tiene que, el Gobierno Nacional tiene la competencia y obligación de expedir los decretos con los incrementos salariales, una vez cada año; para ello, la Ley lo faculta para que, dentro de ese año, se adelante la respectiva negociación colectiva con cada uno de los sectores, estableciendo para tal efecto, unas etapas, términos y condiciones, que deben acatarse completamente. Finalmente, es importante resaltar que dentro del contenido de cada Decreto se establece el reconocimiento del pago retroactivo al 01 de enero de cada vigencia fiscal.

Anotado lo anterior, en respuesta a sus interrogantes se concluye:

El empleo debe ser entendido como la denominación, el código y el grado 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; así las cosas, la asignación salarial de cada empleo será la que esté determinada de acuerdo con el código y grado asignado a ese empleo, y de acuerdo con las escalas de remuneración salarial fijadas por el Gobierno Nacional y actualizadas cada año. El Decreto 980 de 2021, expedido el 22 de agosto por el Gobierno Nacional, fue el que fijó los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y dictó otras disposiciones en materia prestacional; se aclara que ese Decreto fue derogado por el Decreto 462 de 2022. Para conocer la asignación correspondiente a cada empleo, se sugiere que consulte el Decreto en mención y además de lo allí contenido, también deberá tener en cuenta el acuerdo municipal o departamental a que haya lugar, de acuerdo con lo anotado en este concepto.

Con relación a su último interrogante, se indica que no es claro para esta Dirección Jurídica el objeto de consulta; sin embargo, en relación con los temas enunciados, se señala lo siguiente.

Jornada laboral.

Al respecto, el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978³ sobre la jornada de los empleados públicos, establece:

«ARTÍCULO 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro (44) horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia⁴ podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana exceda

un límite de 66 horas.

Dentro del límite fijado en este Artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.»

De acuerdo a la normativa citada, la jornada máxima laboral es de cuarenta y cuatro (44) horas semanales, y ésta será distribuida en el horario de trabajo que el jefe de cada entidad establezca.

En ese sentido, los jefes de cada entidad están facultados para adecuar la jornada laboral de los servidores de acuerdo con las necesidades de la institución, para lo cual establecerán los horarios dentro de los que se prestarán los servicios, siempre y cuando se respete la jornada máxima de 44 horas semanales, como lo dispone el Decreto 1042 de 1978.

Sistema de turnos.

El Decreto 400 de 2021⁵ frente al sistema de turnos en las jornadas de trabajo de los empleados públicos, señala:

“ARTÍCULO 2.2.1.3.4. Sistema de turnos. Cuando la necesidad del servicio lo requiera, el jefe del organismo o su delegado, dentro del límite máximo de las cuarenta y cuatro (44) horas semanales de trabajo establecidas en el Decreto Ley 1042 de 1978, podrá implementar jornadas laborales por el sistema de turnos, los cuales podrán ser diurnos, nocturnos o mixtos, atendiendo los siguientes criterios: i) el trabajo por turnos implica una forma de organización de la jornada laboral bajo horarios previamente establecidos o acordados para un grupo de trabajadores, ii) en consideración al tiempo, el turno es sucesivo, continuo, iii) los turnos se hacen necesarios en actividades, servicios, empresas con procesos productivos continuos o labores que deban prestarse sin solución de continuidad, por lo que implica que el trabajo se realice habitualmente en todas las horas, días y semanas, incluidos domingos y festivos y, iv) se deben respetar las jornadas laborales ordinarias y los descansos correspondientes.

El registro de los turnos se podrá llevar en planillas que deberán contener como mínimo: nombre de la entidad, período de turno indicando si es en jornada diurna, nocturna o mixta, fecha para cumplirlos, relación detallada de la asignación por empleado y la identificación del empleo que desempeña el servidor. Los turnos podrán ser resultado de la concertación con los empleados o con las organizaciones sindicales.” (Subrayado fuera del texto).

Conforme a la norma, atendiendo la naturaleza del servicio que se presta y la necesidad de la continuidad en el mismo, es posible que la administración adecue la jornada laboral a 44 horas semanales del personal que se requiera para que se cumpla de manera ininterrumpida en jornadas diurnas, nocturnas o mixtas, distribuyendo dicha jornada en los horarios de trabajo que se hagan necesarios, atendiendo la demanda de servicios, las cargas de trabajo y la disponibilidad presupuestal; garantizando en todo caso, el derecho al descanso.

Además de lo señalado anteriormente, me permito remitir copia del concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas, Número Único: 11001-03-06-000-2019-00105-00 del 9 de diciembre de 2019, Radicación interna: 2422, de consulta presentada por este Departamento Administrativo, relacionada con la jornada laboral y compensatorios de empleados públicos bajo el sistema de turnos, en el que se concluyó que:

«En relación con el día compensatorio como derecho del trabajador, la Sala se remite a las respuestas siguientes.

«En el evento en que un empleado público, cuyo sistema de turnos asignados es de 6 horas diarias de lunes a viernes, labora el doble de horas el dominical, ¿cuántos días compensatorios se debe reconocer?»

Los empleados que habitual y permanentemente completan su jornada de trabajo los domingos, tienen derecho al reconocimiento de un día de descanso compensatorio.

«A efectos de realizar una efectiva asignación de turnos, la cual garantice la prestación del servicio 24/7 se consulta si ¿el día compensatorio de descanso otorgado a un empleado que ha laborado un dominical debe ser tenido en cuenta como tiempo de servicio dentro de las 44 horas semanales fijadas en el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978?»

Los artículos 33 y 39 del Decreto Ley 1042 de 1978, regulan lo atinente al cumplimiento de una jornada semanal máxima de trabajo, el trabajo habitual los domingos y festivos, y el descanso compensatorio, entre otros asuntos.

Las mencionadas disposiciones conceden el derecho a disfrutar de un día de descanso compensatorio por laborar habitualmente los domingos por el sistema de turnos.

El descanso del trabajador corresponde a un cese en el trabajo, por lo que en manera alguna puede ser considerado como tiempo de servicio para completar la jornada laboral, sin perjuicio de que su remuneración se entienda incluida en el valor del salario mensual.

Para tener derecho al descanso compensatorio se requiere haber laborado en dominical, es decir, se trata de «compensar» un trabajo previamente realizado. En otras palabras, por trabajar habitualmente en dominical, se concede el efecto opuesto a dicho tiempo de servicio como lo es el descanso, de allí su denominación como compensatorio. Para tal fin, el empleador deberá fijar las horas de trabajo habitual en dominical que optimicen el sistema de turnos y sean razonables y proporcionales para disfrutar el descanso compensatorio.

«¿Cómo debe ser reconocido el compensatorio, cuando un empleado ha laborado el dominical por horas? ¿debe reconocerse el día completo de descanso, o el mismo será proporcional a las horas efectivamente laboradas?»

Las normas laborales vigentes para los empleados públicos no establecen un número de horas laboradas en dominical o festivo para tener derecho al descanso compensatorio.

En atención a que el derecho al descanso del trabajador tiene el carácter de fundamental, la Sala concluye que la prestación del servicio de manera habitual los domingos y festivos por el sistema de turnos, conlleva para el trabajador el derecho a disfrutar de un día de descanso compensatorio, según lo establece el artículo 39 del Decreto Ley 1042 de 1978, sin importar las horas que se le asignen para completar su jornada laboral por el sistema de turnos.

Reitera la Sala que el jefe del organismo o entidad tiene la competencia para distribuir la jornada laboral en los horarios de trabajo que se hagan necesarios, incluido el trabajo ordinario los dominicales o festivos, por el sistema de turnos, atendiendo la demanda de servicios, las cargas de trabajo y el derecho al descanso del trabajador, entre otros aspectos, todo con el fin de optimizar dicho sistema.”

Subsidio de Alimentación.

En relación con el subsidio de alimentación a favor de los empleados públicos, es preciso indicar que el Gobierno Nacional lo regula a través de los decretos salariales que son expedidos anualmente; actualmente el Decreto vigente es el 462 de 2022⁶, que dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 10. Subsidio de alimentación. El subsidio de alimentación de los empleados públicos de las entidades a que se refiere el presente Decreto, que devenguen asignaciones básicas mensuales no superiores a dos millones treinta y nueve mil novecientos cincuenta y cinco pesos (\$2.039.955) m/cte., será de setenta y dos mil setecientos cuarenta y nueve pesos (\$72.749) m/cte., mensuales o proporcional al tiempo servido, pagaderos por la respectiva entidad, sujeto a la disponibilidad presupuestal.

No se tendrá derecho a este subsidio cuando el respectivo empleado disfrute de vacaciones, se encuentre en uso de licencia, suspendido en el ejercicio de sus funciones o cuando la entidad suministre alimentación a los empleados que conforme a este artículo tengan derecho al subsidio”. (Subrayado fuera de texto)

De tal manera que, el reconocimiento y pago del subsidio de alimentación es un beneficio exclusivo de los empleados públicos de nivel territorial cuya asignación básica mensual no supere el valor señalado en los decretos salariales que expida el Gobierno Nacional año tras año; siempre que el organismo cuente con el presupuesto necesario para su reconocimiento, que la entidad no suministre directamente el alimento y que el empleado no se encuentre en vacaciones, licencia o suspendido del servicio.

- Reconocimiento de viáticos:

Respecto de las condiciones para el reconocimiento de los viáticos, el Decreto Ley 1042 de 1978⁷, establece:

“Artículo 61.- De los viáticos. Los empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos”.

“Artículo 64°. De las condiciones de pago. Dentro del territorio nacional sólo se reconocerán viáticos cuando el comisionado deba permanecer por lo menos un día completo en el lugar de la comisión, fuera de su sede habitual de trabajo.

Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, solo se reconocerá el cincuenta por ciento del valor fijado en el artículo 62”.

“Artículo 79.- Hace parte de los deberes de todo empleado la comisión de servicios y no constituye forma de provisión de empleos. Puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte conforme a las disposiciones legales sobre la materia y las instrucciones de gobierno, y el comisionado tiene derecho a su remuneración en pesos colombianos, así la comisión sea fuera del territorio nacional”. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con la normativa citada, cuando se otorga una comisión de servicios al empleado al interior o exterior del país, se podrá dar lugar al reconocimiento y pago de viáticos y gastos de transporte, dependiendo del lugar y tiempo que dure la misma.

Así mismo, el Decreto 460 de 2022 fija la escala de viáticos para la vigencia 2022 de los empleados públicos referidos en los literales a), b) y c) del artículo 1° de la Ley 4 de 1992, que deban cumplir comisiones de servicio en el interior o en el exterior del país.

ARL.

Este Departamento Administrativo no tiene la competencia para pronunciarse sobre la cobertura de la ARL, por cuanto será la administradora de riesgos laborales respectiva la que tome las decisiones a que haya lugar en relación con los casos particulares de sus afiliados.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

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 CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Nataly Pulido

Revisó: Maia Borja

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

2 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.

3 Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones

4Lo subrayado fue modificado por la Ley 85 de 1986.

5 Por el cual se adicionan unos Artículos al Capítulo 3 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la jornada laboral mediante el sistema de turnos

6 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.

7 Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones

Fecha y hora de creación: 2025-08-02 08:30:00