

## CRITERIO UNIFICADO No. 2 de Fecha: 26 de mayo del 2026

### **“Regla aplicable al componente salarial en la noción de empleo equivalente prevista en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 en los trámites de reincorporación entre entidades del orden territorial, a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil”**

**Comisionado Ponente:** Edwin Arturo Ruiz Moreno

**Fecha de sesión:** 12 de mayo de 2026

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), en sesión de Sala Plena del 12 de mayo de 2026, aprobó el presente Criterio Unificado con el fin de determinar la regla aplicable para la verificación del componente salarial en la noción de empleo equivalente prevista en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, en los trámites de reincorporación que se surten ante esta Comisión cuando el empleo de origen y el empleo de destino pertenecen, ambos, a entidades del orden territorial sujetas al sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005.

#### **1. OBJETO**

El presente Criterio Unificado tiene por objeto determinar cuál de las dos (2) reglas previstas en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, esto es, el límite de los dos (2) grados siguientes de la respectiva escala o el límite del 10% de la asignación básica mensual, resulta aplicable para la verificación del componente salarial en la noción de empleo equivalente, en los trámites de reincorporación entre entidades del orden territorial, cuando los empleos en contraste pertenecen, ambos, al sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005 y, en ejercicio de la autonomía constitucional reconocida a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, se rigen por escalas de remuneración heterogéneas.

El presente Criterio Unificado se aplica a los trámites de reincorporación de servidores con derechos de carrera derivados de la supresión del empleo, que se surten ante la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos de los artículos 28 a 32 del Decreto Ley 760 de 2005 y de los artículos 2.2.11.2.1 y siguientes del Decreto 1083 de 2015, cuando el empleo de origen y el empleo de destino pertenecen, ambos, a entidades del orden territorial sujetas al sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005.

## 2. FUNDAMENTO NORMATIVO

- Constitución Política de Colombia, artículo 125 (carrera administrativa y mérito como criterio de provisión de empleos), 130 (creación y atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil), 209 (principios de la función administrativa), 286 y 287 (entidades territoriales y autonomía), 300 numeral 7 (competencia de las Asambleas Departamentales para fijar las escalas de remuneración) y 313 numeral 6 (competencia de los concejos municipales para fijar las escalas de remuneración).
- Ley 4 de 1992, parágrafo del artículo 12, en cuanto dispone que el Gobierno señalará el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales guardando equivalencias con empleos similares en el orden nacional.
- Ley 909 de 2004, artículo 11 (funciones de administración de la carrera a cargo de la CNSC, en especial su literal h) sobre la facultad de expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa); artículo 12 (funciones de vigilancia); artículo 14 (rol del DAFP en la formulación de política de empleo público); y artículo 44 (derecho preferencial del empleado de carrera por supresión del empleo a ser incorporado en empleo igual o equivalente; de no ser posible, opción entre reincorporación a empleo igual o equivalente o indemnización).
- Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), artículos 87 (firmeza), 88 (presunción de legalidad), 89 (carácter ejecutorio) y 91 (pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos).
- Decreto Ley 760 de 2005 (procedimiento ante la Comisión Nacional del Servicio Civil), artículos 28 a 32 (trámite de reincorporación).
- Decreto Ley 785 de 2005, artículo 15 sobre nomenclatura de empleos del orden territorial; código de tres dígitos por empleo y hasta dos dígitos adicionales que corresponden a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos fijan a las diferentes denominaciones de empleos.
- Decreto 1083 de 2015, artículos 2.2.11.2.1, 2.2.11.2.3, 2.2.11.2.4 y 2.2.11.2.5, contenidos en el Capítulo 2 del Título 11 sobre derechos de los empleados de carrera por supresión del empleo.
- Concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante oficio 20264000071791 del 6 de abril de 2026.
- Memorando 2025RI004228 del 24 de diciembre de 2025, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la CNSC, en respuesta a los memorandos 2025RI002632 y 2025RI003804 de 2025 de la Dirección de Administración de Carrera Administrativa.
- Criterio Unificado del 20 de diciembre de 2016 (Alcance de la nomenclatura de los empleos y equivalencias).

- Criterio Unificado del 14 de marzo de 2017 (Incorporación y Reincorporación de Servidores Públicos con Derechos de Carrera Administrativa).

### 3. PROBLEMA JURÍDICO

El artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 establece, como uno de los componentes en la noción de empleo equivalente, que la asignación básica mensual del empleo de destino sea igual o superior a la del empleo de origen, sin que la diferencia salarial supere dos (2) límites alternativos; el primero, los dos (2) grados siguientes de la respectiva escala, cuando los empleos se rijan por la misma nomenclatura; el segundo, el 10% de la asignación básica, cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

Para el caso de las entidades del orden territorial, el sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005 es único, pero las escalas de remuneración no son uniformes, pues cada departamento, distrito o municipio fija la suya mediante ordenanza o acuerdo, en ejercicio de la autonomía constitucional reconocida en los artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6 de la Constitución Política. En consecuencia, dos (2) empleos con idéntico nivel jerárquico, denominación, código y grado pueden estar retribuidos con asignaciones básicas radicalmente distintas según la entidad a la que pertenezcan.

*El problema jurídico que se plantea consiste en determinar ¿Cuál de las dos (2) reglas previstas en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, esto es, dos (2) grados siguientes de la respectiva escala o 10% de la asignación básica mensual, resulta aplicable para la verificación del componente salarial en la noción de empleo equivalente cuando los empleos en contraste, no obstante compartir el mismo sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005, se rigen por escalas de remuneración heterogéneas en virtud de la autonomía constitucional de las entidades territoriales para fijarlas?*

### 4. ANÁLISIS

Para resolver el problema jurídico planteado, la Comisión adelantará el análisis en cuatro pasos. En primer lugar, expondrá los componentes en la noción de empleo equivalente y la estructura de las dos (2) reglas previstas en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 para la verificación del componente salarial. En segundo lugar, examinará la heterogeneidad salarial estructural del orden territorial leída en armonía con el artículo 15 del Decreto Ley 785 de 2005. En tercer lugar, reseñará el desarrollo jurisprudencial sobre la autonomía territorial para fijar las escalas de remuneración y la competencia concurrente para fijar el régimen salarial de los empleados públicos territoriales.

Finalmente, incorporará el pronunciamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) sobre la materia.

#### **4.1 Componentes de la noción de empleo equivalente y reglas para la variable salarial**

Conforme al artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, un empleo es equivalente a otro cuando concurren tres (3) componentes verificables. El primero, funciones iguales o similares. El segundo, requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares. El tercero, asignación básica mensual igual o superior, sin que la diferencia salarial supere los dos (2) grados siguientes de la respectiva escala cuando se trate de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

El presente Criterio se ocupa del tercer componente, en lo que se refiere a la determinación de la regla aplicable en cada supuesto. Vale decir que las dos (2) reglas no operan simultáneamente, son excluyentes y la selección de una u otra depende de la nomenclatura que rige los empleos objeto de estudio. En los siguientes literales se describe cada regla.

1. La regla del límite de los dos (2) grados siguientes de la respectiva escala presupone, por su propia formulación, la existencia de una escala única (misma nomenclatura y misma remuneración) común a los dos (2) empleos en contraste. Vale decir, sin la condición de homogeneidad salarial, esta regla no puede operar.
2. A su turno, la regla del límite del 10% de la asignación básica mensual no presupone la existencia de una escala común entre los empleos comparados. Opera comparando directamente las asignaciones básicas de ambos empleos, con independencia del sistema de nomenclatura al que cada uno pertenezca y de la escala que le resulte aplicable. Por ello, esta regla opera en los escenarios en que la regla anterior no puede hacerlo, esto es, cuando los empleos pertenecen a sistemas de nomenclatura diferentes, o cuando, perteneciendo al mismo sistema, están sujetos a escalas distintas.

#### **4.2 Heterogeneidad salarial estructural en las entidades del orden territorial**

El artículo 15 del Decreto Ley 785 de 2005 establece, para todas las entidades del orden territorial, una estructura común de identificación del empleo. Cada empleo se identifica con un código de tres (3) dígitos, en el que el primero señala el nivel jerárquico y los dos restantes la denominación del empleo. El artículo en mención dispone que ese código

*“deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más que corresponderán a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos les fijen a las diferentes denominaciones de empleos”.* Este sistema de nomenclatura es único y nacional.

Lo que el artículo 15 del Decreto Ley 785 de 2005 no fija, ni podría fijar por reserva de los artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6 de la Constitución Política, es la asignación básica mensual atada a cada grado. Esa asignación la determinan las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales o los Concejos Municipales mediante ordenanza o acuerdo, en ejercicio de la autonomía territorial y dentro del límite máximo que anualmente fija el Gobierno Nacional. En consecuencia, el grado salarial es una posición numérica dentro de la escala que cada entidad adopta.

El sistema de nomenclatura del orden territorial, contenido en el Decreto Ley 785 de 2005, es único para todas las entidades departamentales, distritales y municipales del país; pero, en virtud de la autonomía reconocida en los artículos 286, 287, 300 numeral 7 y 313 numeral 6 de la Constitución Política, y desarrollada en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4 de 1992, cada departamento, distrito y municipio fija su propia escala de remuneración mediante ordenanza o acuerdo, respetando los topes máximos que anualmente determina el Gobierno Nacional.

Así las cosas, la regla de los dos (2) grados es la variable de comparación natural cuando los empleos en contraste comparten una misma escala. En el orden territorial, donde cada entidad fija su propia escala de remuneración en ejercicio de la autonomía constitucional, los empleos a contrastar pueden no compartir esa escala común, por tanto, se debe acudir a la regla del 10%.

#### **4.3 Desarrollo jurisprudencial**

La heterogeneidad salarial verificada en el orden territorial es la consecuencia directa del reparto constitucional de competencias para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos territoriales. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y la Sección Segunda, Subsección A, de su Sala de lo Contencioso Administrativo han precisado este reparto en términos que resultan plenamente concordantes con la lectura armónica que aquí se propone.

De una parte, en Concepto 1518 de 2004 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Flavio Augusto Rodríguez Arce, al absolver consulta del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública sobre el alcance de las “escalas de remuneración” a las que se refieren los artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6 de la Constitución Política, la Sala concluyó que *“el régimen*

*salarial de los empleados públicos del orden territorial se fija de manera concurrente entre el Congreso, el Gobierno Nacional, y las Asambleas Departamentales y los Gobernadores, o los Concejos Municipales y los Alcaldes, según el caso”. Precisó, además, que la facultad atribuida a las corporaciones administrativas territoriales en los artículos 300 y 313 constitucionales para determinar las escalas de remuneración comprende “la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo”, y reafirmó que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales “dentro del sistema de remuneración de cargos territoriales tienen autonomía para establecer y definir las correspondientes escalas salariales, esto es, para fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero dentro del límite máximo, fijado por el gobierno nacional”.*

A su turno, la Sentencia del 25 de febrero de 2021 de la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Rafael Francisco Suárez Vargas, radicación 63001-23-33-000-2017-00292-01(2930-18), al resolver una controversia originada en la recategorización del municipio de Armenia, reiteró que *“la facultad constitucional conferida a los concejos municipales para fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos (en los niveles departamental y municipal), debe enmarcarse en el límite máximo fijado por el Gobierno Nacional, en los respectivos decretos anuales de fijación de salarios para los empleados públicos del nivel territorial”*. Precisó, además para la verificación del componente salarial de la equivalencia, que *“el hecho de que el Gobierno Nacional establezca anualmente unos topes salariales para los empleados del orden territorial no implica que el concejo, al determinar la escala salarial del respectivo municipio, esté en la obligación de fijar como remuneración para cada una de las categorías de empleos de la entidad el límite máximo fijado, pues lo que debe tener en cuenta es que no se excedan tales márgenes”*. El tope opera, en consecuencia, como techo y no como piso, pues cada entidad territorial fija su propia escala dentro del rango disponible, atendiendo a sus finanzas, a su plan de desarrollo y a su categoría, lo que explica que los grados nominalmente idénticos del sistema único de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005 estén asociados a asignaciones básicas mensuales materialmente distintas.

De otra parte, la Sentencia del 6 de mayo de 2021 de la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, radicación 11001-03-25-000-2017-00791-00(4203-17), al estudiar la regulación de la bonificación por servicios prestados para empleados del orden territorial, decantó el alcance de la autonomía territorial en materia de escalas salariales y recogió la doctrina constitucional consolidada en la Sentencia C-315 de 1995 y reiterada en

pronunciamientos posteriores, indicando que *“ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía”,* y concluyó que, en virtud de su autonomía, *“a las asambleas departamentales y a los concejos municipales les corresponde, conforme con lo dispuesto por los artículos 300 ordinal 7º y 313 ordinal 6º constitucionales, fijar la escala salarial de remuneración de las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción, respetando los límites impuestos por el Gobierno Nacional”.*

De los pronunciamientos citados se sigue, con suficiencia, que la heterogeneidad de las asignaciones básicas mensuales asociadas a un mismo grado dentro del sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005 es expresión legítima del ejercicio de una competencia constitucional propia de las entidades territoriales, y no de un vacío o de un defecto regulatorio. Por consiguiente, la regla de los dos (2) grados de la respectiva escala, concebida en la lógica de unidad nominal y salarial propia de los empleos sujetos a una misma escala, carece, en el plano territorial entre entidades distintas, de una unidad de medida común que la haga operable. Solo la regla del 10% de la asignación básica mensual, que toma como referencia la asignación realmente fijada por la entidad de origen, opera con consistencia bajo este reparto constitucional de competencias y respeta tanto la autonomía territorial como la finalidad de la noción de empleo equivalente.

#### **4.4 Pronunciamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)**

En el trámite del presente Criterio, la CNSC consultó al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), órgano competente para conceptuar en materia salarial y de nomenclatura de los empleos públicos, conforme al artículo 14 de la Ley 909 de 2004, a los artículos 1 y 2 del Decreto 430 de 2016 (modificado por los Decretos 666 de 2017 y 1603 de 2023) y al artículo 1.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015 que lo designa como cabeza del Sector de la Función Pública.

El DAFP, mediante oficio 20264000071791 del 6 de abril de 2026, distinguió las nociones de “misma nomenclatura” e “igual sistema de nomenclatura” y concluyó que *“(…) no son iguales. El primero exige una correspondencia exacta entre los empleos, mientras que el segundo únicamente requiere que estos se ubiquen dentro del mismo marco general de clasificación (Sistema de Nomenclatura), sin necesidad de coincidir en su denominación específica. En este sentido, cuando sea necesario determinar si un empleo es equivalente a otro entre entidades territoriales que, aunque comparten el mismo sistema*

*de nomenclatura, no cuentan con asignaciones salariales iguales por grado, deberá aplicarse la alternativa de equivalencia de empleos. Esta procede cuando los cargos presentan una diferencia del 10% en la asignación básica y están sujetos a nomenclaturas distintas (...)*”.

El presente Criterio acoge la distinción del DAFP y precisa el ámbito de aplicación de las dos (2) reglas previstas en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 para el componente salarial del estudio de equivalencia. La regla de los dos (2) grados opera cuando los empleos en contraste comparten nomenclatura y escala. La regla del 10% opera cuando los empleos, aun perteneciendo al mismo sistema de nomenclatura, están sujetos a escalas de remuneración distintas, supuesto característico del orden territorial.

## **5. SOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO**

Como solución al problema jurídico planteado, y con fundamento en el análisis precedente, la Comisión, a través del presente Criterio Unificado, señala la regla aplicable para la verificación del componente salarial en la noción de empleo equivalente prevista en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, en los siguientes términos:

### **5.1 La regla del límite de los dos (2) grados siguientes de la respectiva escala**

Esta regla es operable cuando los empleos en contraste están sujetos al mismo sistema de nomenclatura y, además, comparten la misma escala de remuneración, en términos tales que los grados de esa escala constituyen una unidad de medida común para los dos (2) empleos. La regla presupone, por su propia formulación, que la diferencia entre el empleo de origen y el empleo de destino pueda expresarse en grados de la respectiva escala; sin escala compartida, los grados no operan como unidad de medida común y la regla queda sin objeto.

### **5.2 La regla del límite del 10% de la asignación básica mensual**

Esta regla se aplica cuando, no obstante pertenecer los empleos en contraste al mismo sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005, están sujetos a escalas de remuneración distintas. Tal es el supuesto característico y estructural de los trámites de reincorporación entre entidades del orden territorial. Dos (2) empleos pueden compartir el sistema único de nomenclatura territorial y, sin embargo, hallarse retribuidos con asignaciones básicas mensuales distintas, en virtud de las escalas salariales que cada Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Concejo Municipal adopta en ejercicio de la autonomía reconocida en los artículos 287, 300 numeral 7 y 313 numeral 6 de la Constitución Política, dentro del límite máximo que fija el Gobierno Nacional.

### 5.3 Aplicación del Criterio a los trámites de reincorporación a cargo de la CNSC

Las reglas previstas en los numerales 5.1 y 5.2 del presente Criterio se aplicarán en los trámites de reincorporación derivados de la supresión del empleo, cuya decisión corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos de los artículos 28 a 32 del Decreto Ley 760 de 2005 y de los artículos 2.2.11.2.1 y siguientes del Decreto 1083 de 2015, cuando el empleo de origen y el empleo de destino pertenecen, ambos, a entidades del orden territorial sujetas al sistema de nomenclatura del Decreto Ley 785 de 2005. La inexistencia de empleos iguales o equivalentes verificada conforme a los lineamientos aquí adoptados, una vez vencido el término de seis (6) meses previsto en el artículo 28 del Decreto Ley 760 de 2005, dará lugar al derecho del ex empleado al reconocimiento y pago de la indemnización prevista en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004 y en los artículos 2.2.11.2.4 y 2.2.11.2.5 del Decreto 1083 de 2015, así como al retiro del Registro Público de Carrera Administrativa, en los términos del artículo 2.2.11.2.1 del mismo Decreto.

## 6. ALCANCE Y VIGENCIA

### 6.1 Alcance

El presente Criterio Unificado se aplica a los estudios técnicos de equivalencia y a las actuaciones administrativas que se inicien o se encuentren pendientes de decisión a partir de la fecha de su aprobación por la Sala Plena de Comisionados. Las situaciones jurídicas consolidadas y los actos administrativos expedidos con anterioridad conservan sus efectos, en los términos del artículo 58 de la Constitución Política y de los artículos 87, 88, 89 y 91 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, este Criterio Unificado deja sin efectos, en su integridad, el Criterio Unificado del 20 de diciembre de 2016 sobre alcance de la nomenclatura de los empleos y equivalencias. También deja sin efectos el aparte del literal J del Criterio Unificado<sup>1</sup> del 14 de marzo de 2017 únicamente en lo relacionado con el trámite de reincorporaciones, pues transcribe la doctrina del Criterio aquí derogado, en cuanto limita la aplicación de la regla del 10% de la asignación básica mensual a los empleos sujetos a sistemas de nomenclatura distintos. Los demás contenidos del literal J del Criterio del 14 de marzo de 2017 conservan plena vigencia en lo que no contradigan el presente Criterio.

<sup>1</sup> INCORPORACIÓN Y REINCORPORACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS CON DERECHOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

## 6.2 Vigencia

El presente Criterio Unificado fue aprobado en sesión de Sala Plena de la Comisión Nacional del Servicio Civil celebrada el 12 de mayo de 2026 y rige a partir de la fecha de su aprobación.

Firma



**SIXTA ZUÑIGA LINDAO**  
**PRESIDENTE**  
**DESPACHO DE PRESIDENCIA**

*Comisionado Ponente: Edwin Arturo Ruiz Moreno*

*Revisó: Geraldine Urbano Avendaño - Asesor Despacho Comisionado Edwin Arturo Ruiz Moreno*

*Proyectó: Cristian Andrés Soto Moreno - Asesor Despacho Comisionado Edwin Arturo Ruiz Moreno*