



Concepto 122401 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000122401

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000122401

Fecha: 08/04/2021 11:42:03 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA. REMUNERACIÓN. Salario. Competente para la nivelación salarial de empleados pertenecientes a asociaciones de municipios.
 RADICACION. 20219000171552 de fecha 31 de marzo de 2021.

En atención al oficio de la referencia, mediante el cual consulta sobre quién es el competente para realizar la nivelación salarial de empleados perteneciente a asociaciones de municipios, me permito manifestar lo siguiente:

Sea lo primero aclarar que en la administración pública no existe el término de "nivelación salarial". Lo que existe es la posibilidad de modificar la planta de personal y crear o suprimir empleos conforme al Decreto 019 de 2012 en su Artículo 228 y al Decreto 1083 de 2015, título XII.

Ahora bien, respecto de la asociación de municipios, se considera procedente indicar que la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 148. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS. Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas."

"ARTÍCULO 149. DEFINICIÓN. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso - administrativa."

ARTÍCULO 150. CONFORMACION Y FUNCIONAMIENTO: *Las asociaciones para su conformación y funcionamiento se sujetarán a las siguientes reglas:*

1). *Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.*

2). *En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar como mínimo: el nombre, domicilio, dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre lo asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste; las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier*

otro concepto.

3). El convenio con sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación.

(...)

ARTÍCULO 153. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN. Las asociaciones de municipios, podrán tener los siguientes órganos de administración:

a) Asamblea General de Socios;

b) Junta Administradora, elegida por aquélla, y

c) Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación”

De conformidad con lo preceptuado en el Artículo 149 de la Ley 136 de 1994, las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. Se rigen por sus propios estatutos y gozan para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

Por su parte, el Artículo 327 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, consagra:

“ARTÍCULO 327. Las Asociaciones de Municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los Municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a los Municipios. Los actos de las Asociaciones de Municipios son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso administrativa”.

Frente a las asociaciones de Municipios, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal Proceso No. 30293, de febrero 4 de 2009 M. P. Alfredo Gómez Quintero, preceptuó:

“En efecto, de conformidad con el Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 136 de 1994, Capítulo IX, “Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas (Art. 148).

“Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso – administrativa”. (Art. 149).

Y bajo dichas previsiones la Asociación de Municipios Mineros del Centro del Cesar se constituyó en acto celebrado el 21 de junio de 1989 al cual asistió inclusive el demandante en su condición entonces de burgomaestre del Municipio de Becerril y adquirió personería jurídica que se le reconoció en Resolución 3870 de noviembre 30 de 1989 emanada de la Gobernación del Cesar.

Por consiguiente, siendo dicha Asociación de Municipios una entidad administrativa de derecho público, cuyos actos son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso administrativa, significa que su representante legal, quien es el director ejecutivo, tiene la calidad de servidor público, como así lo entendió el propio demandante al reconocerlo en su indagatoria tras haberse posesionado en tal cargo desde diciembre 9 de 1992.”

Finalmente es importante resaltar lo señalado por el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, en sentencia del 26 de octubre de 2000 Radicación número: 1291, en la que frente a la naturaleza y reglamentación de las asociaciones de municipio, indicó:

“En virtud de lo anterior, la Sala considera que las entidades territoriales, mediante la figura de la asociación prevista en el Artículo 95 de la ley 489, pueden conformar con la categoría de entidades descentralizadas indirectas, entidades cuya naturaleza jurídica sea la de “personas jurídicas sin ánimo de lucro”.

(...)

“Lo normado en el inciso segundo del Artículo 95 de la ley 489 de 1998, en armonía con lo expuesto por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de esa norma, permite concluir a la Sala que el régimen legal aplicable a las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación exclusiva de entidades públicas, es el previsto en el Código Civil para ese tipo de entidades, y en general en el Derecho Privado, salvo en lo concerniente a las materias expresamente señaladas por la Corte Constitucional, esto es, el ejercicio de potestades públicas, régimen de los actos unilaterales, contratación, controles y responsabilidad, que están sometidas al derecho público. En consecuencia, los asuntos referidos a las estructuras orgánica e interna, plantas de personal, régimen salarial y prestacional, naturaleza y clasificación de los servidores de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, se rigen por el derecho privado.

(...)

Como corolario de lo expuesto, se tiene que el régimen previsto en el Artículo 95 de la ley 489 de 1998, implica que el objeto de las asociaciones entre entidades públicas está limitado por el que para cada una de ellas haya señalado el acto de creación o autorización respectivos, así como lo establecido en los estatutos básico e interno, en cuanto a las facultades decisorias atribuidas a sus órganos de dirección y administración (art. 150.7, 210, 300.7 y 313.6 C.N.; 50, 68 y 69 ley 489).” (Resaltado y negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, dada la naturaleza jurídica de la asociación de municipios, los asuntos referidos al régimen salarial y prestacional de sus empleados, se rigen por los estatutos de la misma y en general por las normas del derecho privado; y por lo tanto, se deberá revisar en los estatutos de la asociación, qué órgano de dirección y administración tiene dentro de sus funciones fijar la asignación salarial del Director Ejecutivo y de los demás funcionarios de la Asociación.

Me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link “Gestor Normativo” donde 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.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Sonia Estefanía Caballero Sua

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 13:00:27