



Concepto 290751 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000290751

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000290751

Fecha: 09/08/2021 10:58:59 a.m.

Bogotá D.C.

REF.: EMPLEO. Cese de actividades, acuerdo colectivo pago de salarios por el tiempo no laborado. RAD.: 20212060565532 del 05-08-2021.

Acuso recibo comunicación, mediante la cual consulta si se debe sobreponer el principio de legalidad del gasto público, al principio de negociación colectiva, teniendo en cuenta que el cese de actividades ocurrió en los últimos meses de esa vigencia y que media voluntad de pago manifestada por la FGN y el Gobierno Nacional materializada en los Acuerdos Finales de Negociación de 2017 y 2019; y cómo se daría aplicación a esta regla en el caso que el cese de actividades se produzca durante el último mes del año, y cuáles son los parámetros para compensación de tiempo por cese de actividades.

Sobre el tema se precisa lo siguiente:

1.- Respecto a la consulta si se debe sobreponer el principio de legalidad del gasto público al principio de negociación colectiva, teniendo en cuenta que el cese de actividades ocurrió en los últimos meses de esa vigencia (vigencia del año 2014) y que media voluntad de pago manifestada por la FGN y el Gobierno Nacional materializada en los Acuerdos Finales de Negociación de 2017 y 2019, me permito manifestarle que, este Departamento Administrativo carece de competencia para pronunciar sobre el particular. No obstante se precisa lo siguiente:

La Constitución Política consagra:

"ARTÍCULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos."

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."

"ARTÍCULO 346. Acto Legislativo 03 de 2011, Artículo 3. El primer inciso del Artículo 346 de la Constitución Política quedará así: El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones."

La Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2021", establece:

"ARTÍCULO 11. Las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios.

Con cargo a las apropiaciones de cada rubro presupuestal, que sean afectadas con los compromisos, se atenderán las obligaciones derivadas de estos, tales como los costos imprevistos, ajustes y revisión de valores e intereses moratorias, gravámenes a los movimientos financieros y gastos de nacionalización.”

“ARTÍCULO 12. Prohíbase tramar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.”

(...)

“ARTÍCULO 15. Los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie.

Todos los funcionarios públicos de la planta permanente o temporal podrán participar en los programas de capacitación de la entidad; las matrículas de los funcionarios de la planta permanente o temporal se girarán directamente a los establecimientos educativos, salvo lo previsto por el Artículo [114](#) de la Ley [30](#) de 1992, modificado por el Artículo [27](#) de la Ley [1450](#) de 2011. Su otorgamiento se hará en virtud de la reglamentación interna para la planta permanente o temporal del órgano respectivo.”

El Decreto [1072](#) de 2015 “Único Reglamentario del Sector Trabajo”, establece:

“ARTÍCULO 2.2.2.4.2. *Reglas de aplicación del presente capítulo.* Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes:

1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas.
2. El respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.
3. Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública.”

En los términos de las disposiciones constitucionales transcritas, en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos; tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Igualmente, el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo; en la misma no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Así mismo, el Artículo [12](#) de la Ley [2063](#) de 2020, prohíbe tramar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos, señalando que, el representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo [2.2.2.4.2](#) del Decreto [1072](#) de 2015, entre las reglas de aplicación del Capítulo 4 sobre sindicatos de empleados públicos, se señala que la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la constitución y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas; y el respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.

Conforme a lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, en el presente caso, la negociación colectiva debe respetar las competencias exclusivas que la constitución y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas; y el respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal. Por lo que, no se trata de establecer, sí se debe sobreponer el principio de legalidad del gasto público al principio de negociación colectiva, sino que se debe dar aplicación a la normativa vigente en cada materia, con lo cual se da aplicación al principio de legalidad dentro del marco de la democracia participativa.

2.- En cuanto a la consulta sobre cómo se daría aplicación a esta regla en el caso que el cese de actividades se produzca durante el último mes del año, y cuáles son los parámetros para compensación de tiempo por cese de actividades, es pertinente precisar que, dicha situación no está regulada en la normativa vigente, y cualquier determinación o decisión que la entidad tome al respecto, debe estar amparada en la Constitución Política, la ley, el reglamento, o en la jurisprudencia de las Altas Cortes.

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 emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del CPACA.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Elaboró: Pedro P. Hernández Vergara

Revisó: Jose F. Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:34:51