



Concepto 325891 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000325891

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000325891

Fecha: 06/09/2021 10:07:32 a.m.

Bogotá D.C.

REF: REMUNERACION. Asignación básica. Reconocimiento y pago de elementos salariales y prestacionales a favor de un empleado público. RAD.: 2021-206-054122-2 del 26 de julio de 2021.

En atención a su escrito de la referencia, remitido a este Departamento Administrativo por parte del Ministerio del Trabajo, mediante el cual presenta varios interrogantes relacionados con el reconocimiento y pago de elementos salariales y prestacionales a favor de los empleados públicos, me permito dar respuesta a los, mismos en el marco de las funciones y competencias atribuidas a este Departamento Administrativo, previas las siguientes consideraciones:

1.- En relación con la asociación de municipios, la Ley [136](#) de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, establece:

"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 ocurren 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". (Subrayado fuera de texto)

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.

2.- Frente al particular, 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, excepciones 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". (Subrayado fuera de texto)

3.- En relación con el tema, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal Proceso No 30293, de febrero 4 de 2009 M. P. Alfredo Gómez Quintero, frente a las asociaciones de Municipios, 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." (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con las normas citadas, considera esta Dirección Jurídica que, de acuerdo con lo previsto por el legislador, para el logro de sus objetivos las asociaciones de Municipios gozan de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas que otorga la ley a los municipios, es decir, el régimen contemplado en el derecho público, y se rigen por sus propios estatutos; por lo cual lo concerniente con la organización interna, dentro de ella, el régimen de personal, deberá encontrarse consagrado en los estatutos de la Asociación.

4.- Frente obligatoriedad del cumplimiento de estatutos de las asociaciones de municipios el Artículo de la Ley 136 de 1994, estableció:

"ARTÍCULO 152.- Autonomía de los municipios. Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines".

De acuerdo a lo anterior podemos concluir que, los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

Conclusiones.

Una vez realizadas las anteriores precisiones, se considera pertinente dar respuesta a sus interrogantes, en el mismo orden de su presentación, y en el marco de las funciones y competencias legales atribuidas a este Departamento Administrativo, así:

A.- A su primer interrogante, mediante el cual señala: ¿se podría endilgar responsabilidad alguna por la omisión en los pagos y la mala gestión a los municipios socios, a efectos de que estos respondan por el pago de los salarios, los aportes a pensión y las prestaciones sociales adeudadas?, le indico que, conforme establecido en el Decreto 430 de 2016, a este Departamento Administrativo le compete formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa

Por consiguiente, no cuenta con la facultad legal para investigar ni calificar la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas, ni para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, dicha competencia es propia de las oficinas de control disciplinario interno de cada entidad, de las personerías municipales y de la Procuraduría General de la Nación en atención al poder preferente, por consiguiente, no es procedente efectuar un pronunciamiento frente al particular.

B.- A su segundo interrogante, le indico que, de conformidad con lo previsto en el Artículo 122 de la Constitución Política, no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

- De acuerdo con la norma Superior, en el caso de la provisión de empleos remunerados, es necesario que previamente se encuentren previstos los recursos necesarios que amparen la vinculación del servidor público.

En este orden de ideas, no se considera procedente que las entidades u organismos públicos vinculen en su planta de personal a empleados públicos sin contar con el presupuesto correspondiente, de tal manera que no se vulneren derechos fundamentales de los mismos, como es el de recibir una retribución por sus servicios prestados, afectando así su mínimo vital.

Ahora bien, en atención a la segunda parte de su interrogante, mediante la cual consulta *¿que (SIC) otras entidades públicas a parte de "ambacan" son las llamadas a responder en el caso que nos ocupa?* Le reitero que este Departamento Administrativo no cuenta con la facultad legal para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, en consecuencia, no se considera procedente efectuar un pronunciamiento frente al tema.

C.- Al tercer interrogante, relacionado con *¿Sírvase indicar cuál es el medio de control más idóneo para asegurar la protección de los derechos laborales de la servidora pública y que otros mecanismos alternos (SIC) se consideran eficaces para asegurar al pago de dichas acreencias?* Le indico que dentro de las funciones atribuidas por la ley a esta entidad no se encuentra la de asesorar a los apoderados de los empleados públicos a efectos de reclamar sus derechos, en ese sentido, no es procedente atender su solicitud.

D.- En atención al cuarto interrogante del escrito, relacionado con establecer: *¿Como quiera que los aportes no cubren la totalidad de las acreencias laborales de la servidora pública, sírvase indicar qué entidad pública le corresponde garantizar el pago total de las acreencias laborales, los aportes a pensión y la respectiva sanción moratoria?*, le indico que esta entidad no cuenta con la facultad legal para determinar la responsabilidad de las entidades u organismos públicos, ni para indicar en su caso, a que entidad le corresponde reconocer y pagar o garantizar el pago total de las acreencias laborales, los aportes a pensión y la eventual sanción moratoria a favor de un servidor público, dicha facultad es propia de los Jueces de la República.

E.- Al quinto interrogante del escrito, mediante el cual consulta por el alcance del Decreto 254 de 2000, que regula la liquidación de entidades públicas descentralizadas, es decir, como aplica a la liquidación de una asociación de municipios e indique qué otras normas jurídicas regulan el proceso de liquidación de estas entidades, le indico lo siguiente:

En relación con la liquidación de las entidades del nivel territorial, el parágrafo 1º del Artículo 1º del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el Artículo 1º de la Ley 1105 de 2006 contempla que, para el caso de las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones del citado Decreto Ley 254 de 2000, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.

En relación con el tema objeto de estudio, se considera procedente traer a colación el pronunciamiento del Consejo de Estado¹, que frente al particular determinó lo siguiente:

"Ahora bien, el Artículo 52 de la ley 489 de 1998, es aplicable a las entidades territoriales por virtud del parágrafo de su Artículo 2º, en cuanto a las causales de supresión y de disolución o liquidación. Conforme al parágrafo 1º, el acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes y rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos. Agrega el parágrafo 2º que tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio, en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.

En síntesis, el régimen de liquidación está constituido por las normas generales que regulan las empresas industriales y comerciales del Estado, principalmente contenidas en la ley 489 de 1998 -según el Artículo 52 de ésta ley, el acto que ordene la disolución y liquidación de un organismo administrativo descentralizado, debe disponer sobre la titularidad y destinación de los bienes y rentas, al igual que el régimen de liquidación; por las normas complementarias, a las cuales remite en particular la ley 142 de 1994; por las normas cuya aplicación se disponga en el acto de liquidación y que resulte pertinente aplicar por la naturaleza de la entidad; así como por las reglas contenidas en sus estatutos y en las normas especiales correspondientes a la naturaleza de los bienes objeto de realización". Subraya nuestra

De acuerdo con lo anterior, la liquidación de las entidades públicas del nivel territorial no es reglada, por ende, en el acto que ordena su liquidación se deberá contemplar entre otros aspectos, lo atinente a los derechos laborales de sus servidores públicos, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

En este orden de ideas, en el caso de liquidación de entidades territoriales, se deben regir por las disposiciones generales que contempla la Ley 489 de 1998, el Decreto Ley 584 de 2000, la Ley 1105 de 2006, adicionalmente, en el acto que ordene la disolución y liquidación debe disponer

sobre la titularidad y destinación de los bienes y rentas, al igual que el régimen de liquidación.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> 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

Aprobó: Armando López Cortes

GCJ-601 - 11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE, Bogotá, D.C., 12 de abril de 2000. Radicación número: 1271

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:24:42