



Concepto 095191 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000095191

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000095191

Fecha: 06/03/2023 05:10:11 p.m.

Bogotá D.C

REFERENCIA.: PRESTACIONES SOCIALES. Bonificación personal policía. Radicación No. 20239000074692 de fecha 02 de Febrero de 2023.

En atención al escrito de la referencia, mediante el cual consulta: “*¿Una entidad pública, donde un miembro de policía nacional ejerce sus funciones en el esquema de seguridad del Alcalde, le puede dar una bonificación? ¿En caso afirmativo, puede pagar además de la bonificación viáticos?*”

Me permito informarle lo siguiente:

En cuanto a la facultad de establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos de un municipio, el numeral 6 del artículo [313](#) constitucional, dispuso que es función del Concejo Municipal, entre otros, determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos así lo expuso también la Corte Constitucional mediante sentencia¹, en la cual se concluye lo siguiente, a saber:

“Corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, obviamente, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general. En tratándose de los trabajadores oficiales de estas entidades, al Gobierno solamente le corresponde regular el régimen de prestaciones sociales mínimas, según lo establece el literal f) del numeral 19 del artículo [150](#) de la Constitución. Es decir, que, a partir de esos mínimos, las corporaciones públicas territoriales podrían establecer un régimen prestacional mayor al señalado por el Gobierno Nacional, sin que pueda entenderse que estos entes están usurpando competencia alguna en cabeza del ejecutivo central. "El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores -se refiere a los de las entidades territoriales- guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional. (...)

Existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.”

Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, le corresponderá al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales, en ese sentido, dentro de su competencia señalará los límites máximos en los salarios de estos servidores teniendo en cuenta los principios establecidos en la ley, para el caso en concreto, a partir de la expedición del Decreto Salarial [462](#) de 2022² se dispusieron los límites máximos en los salarios de los empleados del nivel territorial, y a partir de estos, mediante acuerdo municipal el Concejo determinará las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, para que posteriormente el alcalde expida un decreto fijando las asignaciones salariales de todos los empleados del municipio, incluido el del personal de la Policía.

Ahora bien, teniendo claro lo anteriormente expuesto, abordando a su tema objeto de consulta, mediante concepto³ emitido por la Sala de Consulta del Consejo de Estado se consideró lo siguiente con respecto a la competencia de los municipios y departamentos para la creación de salarios y prestaciones sociales, a saber:

"(...) Las asignaciones salariales creadas por ordenanzas antes del Acto Legislativo 01 de 1968 son ajustadas a derecho y deberán ser pagadas a los servidores de la educación a cuyo favor hayan sido legalmente decretadas, hasta cuando se produzca su retiro. (...)"

Para el período transcurrido desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1968 hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de todos los niveles no podía ser creado por acuerdos y ordenanzas y que a las asambleas departamentales solamente les estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales.

Por tal razón las normas departamentales que crearon primas extralegales contrariaban la Constitución Política de manera evidente, lo que implica para la Administración la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. (...)"

Ningún educador podía ni puede ser beneficiario de asignaciones salariales creadas en oposición a la Constitución.

No obstante, los dineros percibidos por los docentes desde que entró a regir el Acto Legislativo 1 de 1968, en principio no deben ser reintegrados pues se entienden recibidos de buena fe. (...)"

Por ser asignaciones sin amparo constitucional, no pueden ser pagadas por el Estado. (...)"

Las primas extralegales creadas por corporaciones o autoridades territoriales no pueden ser pagadas pues carecen de amparo constitucional. (...)"

Para evitar el pago de lo no debido, la Administración debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de los actos expedidos por las autoridades territoriales que crearon las denominadas primas extralegales. (...)"

Los dineros percibidos por los docentes y originados en los conceptos aludidos desde que entró a regir la Constitución de 1991, en principio no deben ser reintegrados pues se entienden recibidos de buena fe. En todo caso, si la Administración considera que se debe obtener el reintegro de lo indebidamente pagado, podrá acudir al medio de control de reparación directa. (...)"

De conformidad con lo anterior, esta Sala de Consulta del Consejo de Estado considera que aquellos elementos salariales y prestaciones extralegales creados y reconocidos por las autoridades territoriales con posterioridad al acto Legislativo 1 de 1968, carecen de amparo constitucional puesto que esta competencia se encuentra única y exclusivamente por el Gobierno Nacional.

En consecuencia, de acuerdo a los pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en criterio de esta Dirección Jurídica, la bonificación a la cual hace referencia al esquema de seguridad del alcalde de un municipio, no será procedente su reconocimiento y pago por la autoridad territorial, ya que se constituiría dentro de la administración municipal correspondiente el pago de lo no debido.

Por otra parte, tenemos que el Decreto 460 de 2022⁴ señala:

"ARTÍCULO 3. Autorización de viáticos. A partir del 1 de enero de 2021, el reconocimiento y pago de viáticos será ordenado en el acto administrativo que confiere la comisión de servicios, en el cual se expresa el término de duración de la misma, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 del Decreto Ley 1042 de 1978.

No podrá autorizarse el pago de viáticos sin que medie el acto administrativo que confiera la comisión y ordene el reconocimiento de los viáticos correspondientes.

Los viáticos solo podrán computarse como factor salarial para la liquidación de cesantías y pensiones cuando se cumplan las condiciones señaladas en la letra i) del artículo 45 del Decreto Ley 1045 de 1978.

Queda prohibida toda comisión de servicios de carácter permanente.

PARÁGRAFO 1. Los viáticos y gastos de viaje se les reconocen a los empleados públicos y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales del respectivo órgano, y cubren los gastos de alojamiento, alimentación y transporte cuando previo acto administrativo, deban desempeñar funciones en lugar diferente de su sede habitual de trabajo.

Por el concepto de viáticos se podrán cubrir los gastos de traslado de los empleados públicos y sus familias cuando estén autorizados para ello y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República podrá pagar con cargo a su presupuesto los viáticos y gastos de viaje causados al Personal Militar, de Policía, del INPEC a su servicio.

Las entidades públicas a las cuales la Unidad Nacional de Protección o la Policía Nacional presten servicios de protección y seguridad personal a sus funcionarios, podrán cubrir con cargo a su presupuesto los viáticos y gastos de viaje causados por los funcionarios que hayan sido designados por aquel para tal fin.

(...)"

Así las cosas, a los esquemas de seguridad de los Alcaldes conformados por miembros de la Policía Nacional se les podrá cubrir con cargo al presupuesto de viáticos y gastos de viaje de la entidad donde han sido asignados, los viáticos, aun cuando no hagan parte de la planta de personal de la entidad territorial. Ahora bien, en caso de que la entidad donde los miembros de la Policía Nacional fueron asignados decida cubrir los viáticos con su presupuesto, el valor de los mismo se hará de acuerdo con lo establecido en el Decreto [979](#) de 2021 citado; sin que exista norma habilitante para el otorgamiento de bonificación o reconocimiento salarial o prestacional adicional.

Finalmente, 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: Christian Ayala

Revisó: Maia Borja.

Aprobó. Armando López Cortes.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Corte Constitucional, Sala Plena, 14 de julio de 1999, Referencia: Expediente D-2358, Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

² 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.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 28 de febrero de 2017, Radicación número: 11001-03-06-000-2016- 00110-00(2302), Consejero ponente: Germán Bula Escobar.

⁴ Por el cual se fijan las escalas de viáticos.

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:18:36