



Función Pública

Concepto 306461 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000306461

Radicado No.: 20236000306461

Fecha: 24/07/2023 09:46:21 a.m.

Bogotá D.C.

REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Prohibición de percibir más de una asignación proveniente del Tesoro Público. Recursos de Cooperación Internacional. RAD. 20239000645042 del 26 de junio de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si puede un supernumerario aceptar ser investigador (remunerado) en un proyecto de investigación financiado por los países bajos, a través de pro familia (entidad privada sin ánimo de lucro), pero operado por una universidad pública, considerando que los recursos son de cooperación internacional, me permito manifestarle lo siguiente:

Respecto al tema consultado, la Constitución Política, señala:

“ARTICULO. 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.”

En igual sentido se expresa el artículo 19 de la ley 4 de 1992, *"mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política"*, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 19. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúense las siguientes asignaciones:

Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa; Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;

Las percibidas por concepto de sustitución pensional; Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra; Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud. Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas. Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados

PARAGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades”.
(Subrayado fuera de texto)

Sobre el tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en su concepto No. 1344 del 10 de mayo de 2001, con ponencia del Magistrado Flavio Augusto Rodríguez Arce, manifestó lo siguiente:

"En este orden de ideas, se destaca que el artículo 128 constitucional se encuentra ubicado dentro del Título V "De la organización del Estado", Capítulo 2 "De la función pública"⁵, actividad respecto de la cual la Corte Constitucional precisó en sentencia C-536 de 1998 : "En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado. Por lo mismo, empleado, funcionario o trabajador es el servidor público que esta investido regularmente de una función, que desarrolla dentro del radio de competencia que le asigna la Constitución, la ley o el reglamento." (Destaca la Sala)

(...)

Ahora bien, la locución "desempeñar más de un empleo público" que trae el artículo 128 no resulta tautológica respecto de la que proscribe "recibir más de una asignación", como podría creerse a primera vista, pues cada una de ellas produce consecuencias jurídicas diferentes: una, prevenir el ejercicio simultáneo de empleos públicos remunerados, con la consabida acumulación de funciones públicas y, otra, impedir que quien ostenta una sola investidura - reciba otra asignación proveniente del tesoro público, distinta del salario. En cuanto a los empleos no remunerados previstos en el artículo 122 de la Carta, el legislador deberá proveer acerca de las incompatibilidades de las personas que los ocupen, estableciendo las respectivas excepciones⁸- art 150. 23 íbidem. El legislador establece las respectivas causales de excepción. ⁹

(...)

Se deduce, entonces, que el bien jurídico constitucional tutelado por los artículos 128 de la C.P. y 19 de la ley 4ª de 1992 es la moralidad administrativa¹⁰ considerado en el ámbito propio de la función pública y, por tanto, el término asignación debe entenderse referido respecto de quienes desempeñan empleos públicos¹¹.

(...)

De todo lo anterior puede afirmarse que el vocablo "asignación" es un término genérico que comprende las sumas provenientes del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, percibidas por los servidores públicos - sin excepción, dado que la expresión "nadie" no excluye a ninguno de ellos -, por concepto de remuneración, consista ésta en salario o prestaciones, honorarios o cualquier otro emolumento o retribución, salvo aquellas exceptuadas de forma expresa por el legislador."

(...)

La Sala responde

Para efectos de lo dispuesto en los artículos 128 de la Constitución Política y 19 de la ley 4ª de 1992, el vocablo "asignación" es un término genérico que comprende las sumas provenientes del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, percibidas por los servidores públicos - sin excepción, dado que la expresión "nadie" no excluye a ninguno de ellos -, por concepto de remuneración, consista ésta en salario o prestaciones, honorarios o cualquier otro emolumento o retribución, salvo aquellas exceptuadas de forma expresa por el legislador. (Se subraya).

Del concepto citado, podemos inferir que la prohibición contenida en el artículo 128 constitucional, está referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado, como sería el caso de un supernumerario. Por lo tanto, sobre el recae también la prohibición de recibir otra asignación proveniente del tesoro público, distinta del salario.

Ahora bien, de acuerdo con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia -APC Colombia^[1], "... se ha entendido a la cooperación internacional como los flujos que provienen de países desarrollados para apoyar el bienestar y desarrollo sostenible. Sin embargo, esta definición solo corresponde a una modalidad de cooperación y Colombia trabaja en la actualidad con cinco modalidades de cooperación, que son:

Ayuda Oficial al Desarrollo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y a instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de esa misma lista de países y que:

Son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos.

Cada una de cuyas transacciones:

se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico de los países en desarrollo. es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25% (calculado a un tipo de descuento del 10%).

Respecto de los créditos con un componente concesional de al menos el 25%, son manejados por Departamento Nacional de Planeación y no por APC-Colombia.

Cooperación Sur-Sur. Es una modalidad de cooperación en la que dos países en desarrollo intercambian recursos o experiencias. En este intercambio no existe condicionalidad y la interlocución se realiza en igualdad de condiciones. Los costos se asumen de manera compartida, aunque no necesariamente en participaciones equivalentes. Los países se reparten los denominados roles de oferente (aquel que aporta los principales recursos financieros, técnicos y humanos) y de receptor.

Cooperación Triangular. Es un tipo de cooperación internacional mixta, que combina la cooperación tradicional o vertical (Norte - Sur), con la Cooperación Sur-Sur (CSS), con el fin de beneficiar a un tercer país en desarrollo.

Este mecanismo de asociación es utilizado con el propósito de que dos países en desarrollo compartan conocimientos especializados, experiencias y/o recursos que contribuyan con las prioridades nacionales del país beneficiario y con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mientras que la tercera instancia o socio, aporta capacidad y recursos adicionales que permiten ampliar y dinamizar la alianza.

La CTr que APC-Colombia está interesada en apoyar es aquella que:

Alinea los intereses de las partes involucradas.

Privilegia la demanda del país beneficiario la cual se basa en sus prioridades nacionales.

Potencia las ventajas comparativas de los socios, con el fin de fomentar su aprendizaje.

Comparte responsabilidades y costos, de acuerdo con las capacidades y los recursos con los cuales cuentan las partes involucradas.

Cooperación Col-Col. Es una modalidad de cooperación intranacional que promueve el desarrollo local en Colombia, mediante el intercambio de conocimiento y su posterior apropiación y adaptación en diversos contextos territoriales del país. Asimismo, se trata de un complemento para la cooperación financiera y técnica recibida tradicionalmente por países emergentes y en vía de desarrollo.

En Colombia, la Cooperación Col-Col marca un paso evolutivo en el relacionamiento entre cooperantes, Gobierno Nacional y actores territoriales, ya que rescata prácticas nacionales y territoriales colombianas en materia de paz y desarrollo, para ser compartidas con pares colombianos, en

otros contextos geográficos y socioculturales al interior del país.

Donaciones en Especie. (...) Son bienes canalizados a través de APC Colombia que son exentos de impuestos y surten un trámite ágil y sencillo de desaduanaje.

Estos bienes son donados a beneficiarios que se encuentran principalmente en situación de vulnerabilidad o presentan algún tipo de necesidad, dentro de ellos se destacan ropa, juguetes, kits escolares, kits de aseo, equipos médicos, equipos bomberiles, suplementos alimenticios, medicamentos, equipos para medición del aire, computadores y/o tabletas, libros, entre otros.

En el caso consultado, se trata de un supernumerario que, si bien no es un empleado público, sino un Auxiliar de la Administración, tiene una relación laboral subordinada con una entidad pública y, en tal virtud, la prohibición de percibir dos erogaciones del tesoro públicos será aplicable. Así las cosas, en criterio de esta Dirección, el consultante deberá verificar el origen de los dineros que financian el proyecto objeto de la consulta. Si provienen de entidades del estado colombiano, total o parcialmente, se aplicará la prohibición contenida en el artículo 128 de la Carta.

Si los recursos provienen de un estado, una entidad internacional o un ente privado, la limitación no operará.

Así las cosas, la consultante deberá verificar el origen de los recursos del proyecto de investigación, con el objeto de definir si se aplica o no la prohibición del artículo 128 de la Constitución.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link “Gestor Normativo”:

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Elaboró: Claudia Inés Silva

Revisó y aprobó Armando López Cortés

NOTAS DE PIE DE PAGINA

[1] <https://www.apccolombia.gov.co/modalidades-de-cooperacion>

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 14:16:51