



Concepto 001991 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000001991

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000001991

Fecha: 02/01/2024 07:21:39 p.m.

Bogotá D.C.

REF: COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Situación de carácter particular. Actos administrativos. RAD.: 20239001036932 del 23 de noviembre de 2023.

"(...) Solicitud de aclaración en discrepancia Mediante Circular No. 2022090000212 del 05/07/2022 en resumen, nos exige al municipio de concordia la presentación de las declaraciones Estampilla Pro Hospitales Público cuando no está estipulados en nuestro acuerdo municipal número 13 del año 2021 en los artículos 355-359 no teniendo encuentra lo dicho en el Concepto 007681 del 2021 emitido por la DAFP. ¿Por favor indicarme, si está contradiciendo o no dicha Circular este Concepto?"

Al respecto, de manera atenta, me permito manifestarle que su solicitud no es clara, motivo por el cual, esta Dirección se pronunciará de manera general de la siguiente manera:

El Decreto 430 del 2016, modificado por el Decreto 1603 de 2023¹, establece como funciones del Departamento Administrativo de la Función Público las siguientes:

"ARTÍCULO 2. Funciones. Son funciones del Departamento, además de las señaladas en las Leyes 489 de 1998, 872 de 2003, 909 de 2004, 962 de 2005, 1474 de 2011, 1712 de 2014, y 1757 de 2015 y el Decreto Ley 019 de 2012, entre otras, las siguientes:

Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, 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.

Diseñar y ejecutar programas, planes y proyectos, instrumentos técnicos y jurídicos para la implementación y seguimiento de las políticas a su cargo.

Diseñar y gestionar los diferentes sistemas de información que permitan el seguimiento, análisis y evaluación del empleo público, del desempeño de la administración pública y la toma de decisiones para una mejor prestación del servicio público.

Adoptar herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector Función Pública, en coordinación con las entidades responsables en la materia.

Adoptar y divulgar modelos y herramientas que permitan evaluar el desempeño de las entidades en las materias de su competencia, en términos de productividad, calidad, confianza ciudadana en el Estado y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de los organismos y las entidades.

Asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre la gestión del talento humano, la organización y el funcionamiento de la administración pública.

Impartir lineamientos a las entidades del Estado orientados al cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa.

Estimular y promover, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el desarrollo de una cultura en las relaciones laborales que propicien el diálogo, la conciliación y la celebración de los acuerdos que consoliden el desarrollo social y económico, el incremento de la productividad, la solución directa de los conflictos individuales y colectivos de trabajo y la concertación de las políticas salariales y laborales en el Sector Público.

Orientar y coordinar la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos a cargo de las entidades adscritas y vinculadas al Departamento.

Articular, orientar y coordinar la intervención del Sector Función Pública para el fortalecimiento institucional y de capacidades de los organismos y entidades del orden nacional y territorial y sus servidores.

Orientar y coordinar la intervención de la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP) en la inducción, la reincidencia, la formación y la capacitación del talento humano al servicio del Estado.

Constatar y asegurar, en ejercicio del control administrativo, que la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP) cumpla con las actividades y funciones de formación, capacitación, investigación, consultoría y asesoría en el marco de las políticas, programas y proyectos del Sector.

Desarrollar estudios e investigaciones, en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en los temas de competencia del Sector Función Pública para facilitar la formulación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos.

Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en el desempeño de sus funciones, cuando lo requiera.

Las demás que le señale la ley."

Teniendo en cuenta lo anterior, 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, 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 de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En ese sentido, este Departamento en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde la valoración de los casos particulares.

Motivo por el cual, este Departamento Administrativo, por solicitud previa, emitió concepto jurídico de fecha 08 de enero de 2021, con Radicado No. [20216000007681](#), mediante el cual se pronunció, de manera general, sobre la competencias y funciones de los concejales para expedir los acuerdos municipales.

Teniendo en cuenta lo anterior y reiterando lo dicho en el concepto jurídico [20216000007681](#), este Departamento se pronunciará sobre lo indicado en su consulta de manera general de la siguiente manera:

Sobre las funciones de los concejos municipales, la Constitución Política dispone:

"ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

(...)

"ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.

Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Las demás que la Constitución y la ley le asignen. (...)" (Subrayado fuera de texto)

Como se observa, es competencia de los concejos municipales, entre otras, ordenar el desarrollo de su territorio, con el fin de generar progreso y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Así, por ejemplo, lo hizo entrever la Corte Constitucional², al considerar:

"(...)En ese sentido, existen casos en los cuales el ejercicio de las atribuciones normativas autónomas de las entidades territoriales, no se encuentra sujeto, necesariamente, a la existencia de un régimen anterior establecido en una ley de la República, puesto que la función

administrativa reguladora que ejercen dichas entidades tiene un fundamento constitucional autónomo. Ello no obsta para que los actos administrativos expedidos en virtud de tales atribuciones deban ser respetuosos de la ley, al menos en el sentido de no lesionar sus dictados, y de no regular las materias propias del núcleo reservado al Legislador; pero es claro que, en tales casos, no se puede exigir, como presupuesto de la reglamentación administrativa, una regulación legal previa y detallada de la materia, ya que si en verdad se trata de un asunto incluido dentro del mínimo esencial de la autonomía territorial, mal haría el Legislador en dictar normas específicas sobre el particular, entrometiéndose en las órbitas reservadas a las corporaciones territoriales.

Un ejemplo de las competencias autónomas a las que se hace referencia, es lo dispuesto en el artículo 313-1 de la Carta Política, el cual señala que los concejos municipales estarán encargados de "reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Municipio". La función reglamentaria que allí se consagra es una de las atribuciones normativas propias de los concejos, que forman parte del reducto esencial de la autonomía territorial y, por lo mismo, no requieren para su desarrollo de una ley de la república que haya regulado previamente las materias en cuestión.

Pues bien, si una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al alcalde para contratar, tal y como lo dispone el artículo 313-3 Superior, es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, por virtud del numeral 1 del mismo canon constitucional. Es decir, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de sus funciones es la de autorizar al alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema. Así, en criterio de esta Corporación, este último precepto constitucional es un fundamento suficiente para que el Legislador haya confirmado que las Corporaciones municipales de elección popular tienen la posibilidad de reglamentar una de sus funciones constitucionales propias, cual es la de otorgar al correspondiente jefe de la administración municipal autorizaciones para contratar.

Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, habrá de ejercerse mediante el trazado de una serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador." (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, frente a los Acuerdos de los concejos la Ley 136 de 1994³ señala:

"ARTÍCULO 71. Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde."

PARÁGRAFO 2. Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales."

"ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan."

"ARTÍCULO 73. DEBATES. Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibe aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción."

Frente a la naturaleza de estos actos administrativos, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante sentencia con Rad. No. [68001-23-15-000-2002-00630-01](#)⁴, determinó:

"Los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 71 y siguientes de la ley 136 de 2 de junio de 1994¹, la expedición de un acuerdo municipal constituye un trámite administrativo complejo en el que deben agotarse varias etapas y concurren distintas autoridades (iniciativa, debate, sanción del Alcalde, publicación, revisión por parte del Gobernador).

Como en la expedición de un acuerdo municipal concurren distintas autoridades (concejo, alcalde y gobernador del departamento), este acto administrativo ha sido calificado como complejo.

Esta Corporación ha sostenido, en materia de actos administrativos complejos, que la validez de este tipo de decisiones está sometida a la concurrencia de las voluntades que participan en su conformación:

".. si no confluyen tales manifestaciones de voluntad, el acto no surge a la vida jurídica y, por ende, no puede válidamente producir efectos en derecho, ni crear situaciones jurídicas particulares y concretas"⁵.

El requisito de la sanción al que se encuentran sometidos ciertos actos, como los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales, constituye un presupuesto de validez. Así, refiriéndose en particular a las ordenanzas de las asambleas departamentales, pero bajo un presupuesto que resulta claramente aplicable al caso de los acuerdos de los concejos municipales, lo estableció esta Corporación:

"La sanción es parte integrante de la Ordenanza, es un presupuesto para la validez del acto administrativo en cuyo proceso de formación concurren las voluntades de la corporación que la expide y del órgano que la sanciona, que comúnmente es el Gobernador del Departamento y excepcionalmente el Presidente de la misma Asamblea, voluntades que se fusionan para producir un acto único. La Ordenanza es por eso un acto complejo, porque consta de una serie de actos que concurren a integrar la voluntad administrativa dirigida a un mismo fin.

Así, pues, cuando, por ejemplo, se considera que está viciada de ilegalidad la sanción de una ordenanza, se debe demandar la ordenanza por la ilegalidad de su sanción, pues esta es parte integrante de ese acto administrativo complejo. La ordenanza y su sanción forman un solo acto"⁶.

Ahora bien, la publicación es otra etapa en el proceso de expedición de los acuerdos municipales y es un requisito indispensable para la ejecutoriedad de los mismos (artículo 81 de la ley 136 de 1994).

El artículo 116 del decreto 1333 de 25 de abril de 1986⁵, señala que los acuerdos municipales producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación:

"Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto".

De acuerdo a lo anterior, los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos.

Así pues, en los términos de la normativa transcrita, entre las atribuciones de los concejales encontramos la de presentar proyectos de Acuerdos, siempre y cuando no se refieran a los que solamente pueden ser presentados por el alcalde municipal, como los que se refieren a los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica, les corresponde a los concejales la presentación de proyectos de Acuerdos municipales, los cuales deben elaborarse, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada municipio; ello, además como parte de las funciones atribuidas por la Constitución y la Ley a dicha corporación.

Ahora bien, respecto a su solicitud en la cual consulta si la circular No. 2022090000212 del 05 de julio de 2022, contradice el concepto jurídico Radicado No. 2021600007681, de fecha 08 de enero de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, de manera atenta me permito manifestar que esta Dirección Jurídica no es competente para pronunciarse al respecto, debido a que, no es de nuestra competencia determinar la validez o legalidad de los actos administrativos de las demás entidades públicas, dicha competencia es propia de los Jueces de la República.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido 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

Proyectó: Paula Alejandra Quitián.

Revisó: Maia Borja Guerrero.

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Decreto [430](#) de 2016: Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia [C-738](#) de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett.

Ley [136](#) de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante sentencia con Rad. No. [68001-23-15-000-2002-00630-01](#) y ponencia del Consejero Luis Rafael Vergara Quintero

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil No. 1.719 de 20 de abril de 2006, M. P. Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Sentencia de 15 de octubre de 1964, radicación 19641015, actor: Muce Moisés, M.P. Dr. Alejandro Domínguez Molina.

Fecha y hora de creación: 2025-12-16 15:53:04