



Concepto 528811 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

20256000528811

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20256000528811

Fecha: 30/10/2025 01:37:55 p.m.

Bogotá D.C.

REF. TEMA: REMUNERACIÓN. SUBTEMA: Reconocimiento de la bonificación de servicios prestados, la bonificación de dirección o la bonificación de gestión territorial al director ejecutivo y representante legal de un Esquema Asociativo Territorial tipo Región de Planeación y Gestión integrado por entidades territoriales tipo municipio. RAD. 20259000646472 del 27 de septiembre de 2025.

"Se le consulta al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) respecto a que bonificaciones es posible reconocer y pagar a favor de un director ejecutivo y representante legal de un Esquema Asociativo Territorial tipo Región de Planeación y Gestión (artículo 10 de la Ley 1454 de 2011) integrado por entidades territoriales tipo municipio. En estricto sentido, se consulta si es susceptible de reconocer y pagar, la bonificación de servicios prestados, la bonificación de dirección o la bonificación de gestión territorial." (Sic).

Al respecto me permito informarle que, este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016¹, no tiene dentro de sus competencias resolver situaciones particulares, no es un órgano de control y tampoco tiene la facultad de pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades, competencia atribuida a los jueces de la República.

Por lo anterior, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

De acuerdo con lo precisado y a efectos de atender el cuestionamiento planteado, resulta pertinente citar las siguientes disposiciones:

Sea lo primero señalar que, respecto de la naturaleza jurídica de los Esquemas Asociativos Territoriales, el Departamento Nacional de Planeación² señaló:

"¿Cuál es la naturaleza Jurídica de los Esquemas Asociativos, las Regiones de planificación y gestión y regiones administrativas de planificación?

En relación con las Regiones de Planificación y Gestión, el artículo 19 de la Ley 1454 de 2011 dispone, textualmente, lo siguiente:

“ARTÍCULO 19. Regiones de Planeación y Gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran Regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

La anterior disposición se complementa con la contenida en el artículo 11 de la misma Ley 1454 que, de manera textual, señala lo siguiente

ARTÍCULO 11. Conformación de asociaciones de entidades territoriales. Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

PARÁGRAFO. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten. (Se resalta.)

Conforme las disposiciones citadas, las entidades territoriales, de manera directa, o las asociaciones de éstas, pueden constituir una Región de Planificación y Gestión, con el fin de ejecutar de manera armónica y sostenible las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley, actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos, así como planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Con referencia a las Regiones Administrativas y de Planificación la Ley orgánica de ordenamiento Territorial reconoce en su artículo 10 a estas como parte de los Esquemas asociativos territoriales:

ARTÍCULO 10. Esquemas asociativos territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

De igual manera el artículo 30 de la citada ley desarrolla la definición de la misma:

ARTÍCULO 30. Región Administrativa y de Planificación. Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal. Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen. En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país. De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa

autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes. Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.

De manera complementaria, el artículo 17 de esta misma ley dispone las reglas acerca de la naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos, dentro de los cuales se encuentran comprendidas las Regiones Administrativas y de Planificación, describiéndolos como una entidad administrativa de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Adicionalmente, el parágrafo del artículo 17 citado señala, como regla general frente a la facultad que tienen las entidades territoriales de asociarse, la posibilidad de que éstas lo continúen realizando mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”.

En efecto, la citada disposición señala lo siguiente:

PARÁGRAFO. En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado. (Se resalta.)

En ese orden de ideas, si bien el primer inciso del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 no enuncia, de manera explícita, las Regiones de Planificación y Gestión, esta disposición, al hacer referencia a la naturaleza jurídica de los esquemas asociativos, dentro de los cuales se hallan las Regiones de Planificación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación, indica cual es la naturaleza de ese esquema asociativo, esto es, la naturaleza jurídica prevista en el citado artículo 17”.

De acuerdo con lo señalado por el DNP y criterio que comparte esta dirección jurídica, a los Esquemas Asociativos Territoriales les corresponde la naturaleza jurídica contenida en el artículo 17 de la Ley 1454 de 2011³:

“ARTÍCULO 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos.

Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

PARÁGRAFO.

En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.”.

Ahora, respecto de su conformación, el Grupo de Apoyo a la Gestión Territorial y Buen Gobierno Local del Ministerio del Interior⁴ consideró:

“¿Cuál es el procedimiento para conformar un esquema asociativo?

Etapa de diagnóstico

- *Integración y solidaridad de las entidades territoriales socios, en la problemática regional*

- *Unificación de criterios y adopción de políticas en materia de planeación*

- *Promoción de proyectos de interés común*

- *Unidad y fortalecimiento de las entidades territoriales asociadas*

- *Búsqueda de alternativas y la aplicación de políticas que conlleven al desarrollo económico, político, social y cultural de las entidades territoriales que hacen parte de la asociación y en general de la región.*

- *Identificación de la problemática común la cual se constituye en el objeto de la asociación. Podrá participar el consejo territorial de planeación, de conformidad con lo establecido en la ley 152 de 1994.*

Etapa de constitución

- *Hacer expresa la voluntad de las entidades territoriales de asociarse, mediante autorización expresa del concejo municipal o de la asamblea departamental, o previamente facultades establecidas en el plan de desarrollo.*

- *Conformar la asociación mediante convenio suscrito por los alcaldes previa autorización de los respectivos concejos, el cual se puede perfeccionar mediante la firma de la respectiva acta de constitución y aprobación de los respectivos estatutos, documentos de constitución que podrá ser elevado a escritura pública.*

- *Publicar en un medio de alta circulación el convenio con los estatutos.*

- *Empezar a trabajar mancomunadamente en busca de dinámicas de desarrollo mucho más eficientes. (Negrita y subrayado por fuera del texto original).*

Teniendo en cuenta lo señalado, los Esquemas Asociativos Territoriales son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman y para su conformación se deberá contar con un acta de constitución y estatutos.

En este orden de ideas, para establecer la naturaleza del director y representante legal del Esquema asociativo de que se trate, será necesario acudir a dicho instrumento y de esta manera determinar los elementos salariales a que tendrá derecho.

los empleados públicos; respecto de la bonificación de dirección, en cualquier caso no habrá derecho a su pago toda vez que, la misma se encuentra creada mediante el Decreto 4353 de 2004⁷ únicamente para Gobernadores y Alcaldes.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y aplicables a su consulta, 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.

JUAN MANUEL REYES ÁLVAREZ

Director Jurídico

Datos de quien Proyectó Maia Borja Guerrero

Datos de quien Revisó

Datos de Vo. Bo. Harold Israel Herreño

Código TRD 11602

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

“Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública”.

<https://asociatividad.dnp.gov.co/preguntas-frecuentes/c%C3%BAal-es-la-naturaleza-jur%C3%ADdica-de-los-esquemas-asociativos-las-regiones-de-planificaci%C3%B3n-y-gesti%C3%B3n-y-regiones-administrativas-de-panificaci%C3%B3n/>

“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

<https://www.mininterior.gov.co/grupo-de-apoyo-a-la-gestion-territorial-y-buen-gobierno-local/ordenamiento-territorial-grupo-de-apoyo-a-la-gestion/>

Creada mediante Decreto 2351 de 2014 “Por el cual se regula la prima de servicios para los empleados públicos del nivel territorial”.

Creada mediante Decreto 2418 de 2015 “Por el cual se regula la bonificación por servicios prestados para los empleados públicos del nivel territorial”.

“Por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional para los Gobernadores y Alcaldes”.

Fecha y hora de creación: 2026-01-10 19:47:40