



Función Pública

## Concepto 080041 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000080041\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000080041

Fecha: 09/03/2021 03:37:33 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Asociación de municipios. PRESTACIONES SOCIALES. Mora en el pago de salarios y prestaciones sociales. ENTIDADES. Liquidación. RAD. 20219000077402 del 12 de febrero de 2021.

Acuso recibo de la comunicación de la referencia, mediante la cual formula varios interrogantes relacionados con el pago de acreencias laborales adeudadas por entidades descentralizadas - Asociación de Municipios, al respecto y con el fin de atender su solicitud, se proviene a efectuar las siguientes consideraciones de carácter general, y al final se procederá a dar respuesta a cada uno de sus planteamientos:

De acuerdo con lo establecido en el Decreto [430](#) de 2016, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

En ese sentido, 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.

Por tanto, este Departamento Administrativo, 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.

No obstante, a modo de información general, 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 ocurran 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.

Por su parte, 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, exenciones 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)

Frente a las asociaciones de Municipios, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal Proceso No. 30293, de febrero 4 de 2009 M. P. Alfredo Gómez Quintero, 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.

Ahora bien, en relación con el pago de acreencias laborales adeudadas por la entidad, es importante mencionar que no existe una norma que contemple el plazo para liquidar y pagar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos, es pertinente abordar sentencia proferida por la Corte Constitucional que consideró lo siguiente con respecto a la naturaleza jurídica de las prestaciones sociales, a saber:

*«16. Las prestaciones sociales, en cambio, se encuadran dentro de aquellas sumas destinadas a asumir los riesgos intrínsecos de la actividad laboral. Estas prestaciones pueden estar a cargo del empleador o ser responsabilidad de las entidades de los sistemas de seguridad social en salud o en pensiones, o a cargo de las cajas de compensación familiar. Para el caso particular de las prestaciones a cargo del empleador, se dividen en comunes y especiales. Las comunes son aquellas que deben ser asumidas por todo empleador, al margen de su condición de persona natural o jurídica, o el capital que conforma la empresa, y que refieren a las prestaciones por accidente y enfermedad profesional, auxilio monetario por enfermedad no profesional, calzado y vestido, protección a la maternidad, auxilio funerario y auxilio de cesantía. Las prestaciones sociales especiales, en cambio, solo son exigibles para determinadas modalidades de patrono y previo el cumplimiento de las condiciones que para su asunción prevea la ley laboral, emolumentos entre los que se encuentra la pensión de jubilación (en los casos excepcionales en que no es asumida por el sistema general de seguridad social o los regímenes especiales), el auxilio y las pensiones de invalidez (cuando este riesgo no sea asumido por las administradoras de riesgos profesionales), capacitación, primas de servicios y el seguro de vida colectivo, entre otros.»*

En ese sentido, las prestaciones sociales son emolumentos que se encuentran a cargo del empleador, las cuales se dividen en comunes y especiales, siendo las primeras aquellas que percibe el trabajador en el margen de su condición de persona naturales y jurídica, las especiales, son aquellas que son exigibles para determinados por modalidades del tipo de empleador y en la previa concurrencia de condiciones que se dispongan en la legislación laboral.

La misma corporación mediante sentencia se pronunció en los siguientes términos con relación a la protección constitucional de las prestaciones sociales:

*«6.2. Se reitera, en primer lugar, que las prestaciones sociales gozan de protección constitucional en virtud de los Artículos 48 y 53 de la Constitución Política. La jurisprudencia ha dicho al respecto, por ejemplo, que “hoy el salario y las prestaciones sociales son derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo, caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo, teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago*

oportuno. El salario y las prestaciones son REMUNERACIONES protegidas constitucionalmente.» (Subrayado fuera del texto)

Por otro lado, la misma corporación concluyó lo siguiente frente al incumplimiento de las acreencias laborales de los trabajadores por parte del empleador, a saber

«Esta Corte ha estimado que se desconoce el mínimo vital cuando la mora se prolonga en el tiempo y el salario constituye la única fuente de ingresos del trabajador. En este sentido debe reiterarse que el derecho de los trabajadores al pago oportuno de los salarios no sólo es una garantía constitucional (Artículo 53 de la Constitución Política) sino que es un derecho fundamental, que deriva directamente de los derechos a la vida, salud y al trabajo.

La Corte Constitucional en estos casos particulares de afectación al mínimo vital por el no pago de acreencias laborales ha dicho que “la no cancelación de los salarios a un trabajador por parte de su empleador, configura un perjuicio irremediable que, como se ha anotado, pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia”. Entre tanto, debe destacarse, para precisarse, que en cuanto al concepto de mínimo vital del trabajador esta Corte ha señalado que éste: “(...)no debe confundirse con la noción de salario mínimo, como quiera que la “garantía de percibir los salarios y las demás acreencias laborales, se asienta en una valoración cualitativa, antes que en una consideración meramente cuantitativa”, que constituye un presupuesto y precondition básica para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona.»

De las anteriores consideraciones, se puede concluir que los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos son derechos subjetivos que se desprenden de la relación laboral, toda vez que son adquiridos por el cumplimiento de algunas condiciones, aunado a esto, cuenta con una protección constitucional, en el sentido de que se encuentran creados con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo propio del Estado Social de Derecho, fundado entre otros principios, por el cumplimiento de la remuneración oportuna.

En consecuencia, el no pago oportuno de las acreencias de los trabajadores, configura un perjuicio irremediable, que en términos de la Corte, pone en peligro el derecho fundamental de la subsistencia, que sin confundirse con la noción de salario mínimo, la garantía del reconocimiento de los salarios y prestaciones sociales se configura dentro del concepto cualitativo, antes que en el cuantitativo, supeditado dentro del margen del ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona.

Con fundamento en las consideraciones que se han dejado efectuadas, se procederá a dar respuesta a cada uno de sus planteamientos, en el mismo orden en que fueron formulados, así:

*PRIMERO: Debido a que los aportes y el patrimonio de la ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL BAJO CAUCA Y BAJO NECHÍ “AMBACAN” son insuficientes para cubrir la totalidad de las acreencias laborales y la sanción moratoria, se pregunta: 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.*

*SEGUNDO: Es responsable el estado de cubrir estas obligaciones laborales, en cuanto el mismo tiene la obligación y el deber de garantizar y proteger los derechos fundamentales del trabajador en consonancia del Artículo 229 de la constitución. Qué otras entidades públicas a parte de “ambacan” son las llamadas a responder en el caso que nos ocupa.*

*TERCERO: 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 se consideran eficaces para asegurar al pago de dichas acreencias.*

*CUARTO: 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.*

R/. Este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016<sup>1</sup>, carece de competencia para ordenar

reconocimiento de derechos; tampoco funge como ente de control ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado, competencia atribuida a los Jueces de la República.

*QUINTO: solicito se emita concepto jurídico sobre el alcance del decreto 254 del año 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.*

R/. La ley 1105 de 2006 por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones, establece:

«ARTÍCULO 1o. El Artículo 1º. del Decreto ley 254 de 2000 quedará así:

*ARTÍCULO 10. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución. La liquidación de las Sociedades Públicas, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado, se sujetarán a esta ley.*

*Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.*

*Aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas.*

*PARÁGRAFO 1o. Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones de esta ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.*» (Subrayas fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, la liquidación de las entidades del orden territorial, así como sus entidades descentralizadas se rigen por lo establecido en la citada ley, y en el acto que ordene su liquidación se adaptará su procedimiento, organización y condiciones.

Con respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como 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 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.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Luz Rojas

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-11 18:34:21