

## 6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2020-024359

Bogotá D.C., 9 de junio de 2020 07:36

Doctora

**Jenny Alejandra Lucas Alba**

Subdirección Administrativa y

Financiera (E)

Instituto municipal para la recreación y el deporte

de Soacha

[imrds@imrdsoacha.gov.co](mailto:imrds@imrdsoacha.gov.co)

Radicado entrada 1-2020-035621

No. Expediente 9607/2020/RPQRSD

Tema: **Factores salariales empleados públicos del nivel territorial**

Subtema: **gastos de representación reconocidos solo para gobernadores y alcaldes**

Damos respuesta a la petición formulada por usted, mediante oficio radicado bajo el número 1-2020-035621, precisando que la asesoría técnica en materia fiscal, financiera y tributaria, que brinda a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, la Dirección General de Apoyo Fiscal en ejercicio de las funciones asignadas en el Decreto 4712 de 2008, no comprende el análisis de casos particulares y específicos de dichas entidades, razón por la que, la respuesta se emite en los términos previstos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Manifiesta que, *“revisados los sustentos normativos, ante ausencia de legislación por parte de la norma aplicable a las entidades territoriales y teniendo en cuenta que es claro que las normas restrictivas son de carácter taxativo, y que realizada revisión de dichas normas, no encontramos de manera taxativa la prohibición del pago de gastos de representación al Nivel Directivo de entidades descentralizadas del nivel territorial, podemos inferir un vacío legislativo, el cual por principio de integración normativa, se realizó aplicación a la norma de carácter nacional, es decir el Decreto ley 1042 de 1978, que es la norma general.*

*(...)Específicamente en los Decretos de incremento salarial que se emanan de manera anual por parte del Gobierno Nacional, se establece el emolumento Gastos de Representación para los Gobernadores y Alcaldes de las Entidades territoriales, pero en ningún momento la normatividad vigente prohíbe la asignación de estos Gastos a otros tipo de funcionarios con nombramientos*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

*del nivel directivo, específicamente los que tienen la responsabilidad de Ordenación de Gastos y Representación Legal, tales como el Director de Entidad descentralizada.”*

### Consulta:

Solicita “*concepto con el fin de establecer el procedimiento para el derecho y pago del emolumento gastos de representación a un ordenador de gasto del nivel territorial del orden descentralizado.*”

### Respuesta:

En primera instancia se hace necesario advertir que al tenor de lo previsto en los artículos 4, 6, 121 y 124 de la Constitución Política, la función pública es reglada, por lo tanto, en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos, sólo pueden hacer lo que la Constitución, la ley y el reglamento les permite y, contrario a los particulares, son responsables no sólo por infringir la constitución y la ley sino por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De conformidad con lo prescrito en los artículos 1 y 12 de la ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional es el competente para determinar con sujeción a los criterios y objetivos contenidos en esa ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos tanto del nivel nacional como territorial; por lo tanto, las asambleas o concejos no pueden arrogarse tal facultad.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la ley 4 de 1992, “*Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.*”

El artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 dispone:

**ARTICULO 42. DE OTROS FACTORES DE SALARIO.** Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

Son factores de salario:

- a) Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos [49](#) y [97](#) de este Decreto.
- b) Los gastos de representación.
- c) La prima técnica.
- d) El auxilio de transporte.
- e) El auxilio de alimentación.
- f) La prima de servicio.
- g) La bonificación por servicios prestados.

h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

Los elementos o factores salariales contemplados en el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 son aplicables **única y exclusivamente a los empleados públicos del nivel nacional**, pues a la fecha el Gobierno Nacional, en aplicación de los preceptos contenidos en la ley 4 de 1992, no ha expedido decreto alguno que haga extensivos estos factores a los empleados públicos territoriales.

De los factores relacionados en el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, el Gobierno Nacional ha reconocido a los empleados públicos del nivel territorial: los auxilios de transporte y alimentación, los viáticos, la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados.

**Los gastos de representación**, han sido reconocidos por el Gobierno Nacional, sólo para gobernadores y alcaldes.

Por las razones expuestas, los empleados públicos del nivel territorial vinculados o que se vinculen a la rama ejecutiva en el nivel central o en las entidades del nivel descentralizado, no tienen derecho a que se les reconozca gastos de representación, toda vez que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades otorgadas en la ley 4 de 1992, no ha regulado los gastos de representación para los funcionarios vinculados a las entidades territoriales en su nivel central o descentralizado, exceptuando, para gobernadores y alcaldes, a quienes si les ha reconocido este factor salarial.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, ha conceptuado sobre la improcedencia en el reconocimiento de gastos de representación para empleados públicos de entidades del nivel central o descentralizado, exceptuando a los gobernadores y alcaldes. En la guía de administración pública "*Régimen prestacional y salarial de los empleados públicos del orden territorial*" expresó el DAFP, sobre los gastos de representación:

“Los gastos de representación son aquellos emolumentos que constituyen parte de la remuneración de ciertos servidores públicos, teniendo en cuenta la dignidad del cargo, las responsabilidades que comporta y la autoridad que le corresponde.

Teniendo en cuenta que los gastos de representación son un elemento salarial que hacen parte integral del concepto de salario o remuneración propiamente dicha, es pertinente precisar que la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992, radican la competencia para crear este factor en el Presidente de la República, quien en uso de sus facultades ha expedido los decretos salariales anuales por los cuales se fijan los límites máximos salariales, incluyendo los conceptos de asignación básica mensual y gastos de representación.

Para nuestro caso objeto de estudio, en los empleos del nivel territorial, el pago de gastos de representación únicamente procede cuando sean creados por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias constitucionales, tal como lo estipula el Consejo de Estado [Sala de Consulta y Servicio Civil, 1518, 2004] en los siguientes términos:

La competencia asignada en los artículos 300.7 y 313.6 de la Constitución Política a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, respectivamente, para determinar “las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos” no comprende la atribución de crear factores salariales, función privativa del Congreso y del Gobierno Nacional. Las prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial solamente pueden liquidarse con base en los factores salariales determinadas por el Gobierno Nacional.

En este orden de ideas, podemos concluir lo siguiente:

Los gastos de representación a nivel territorial únicamente están contemplados para los alcaldes y gobernadores y están consagrados en los diferentes decretos salariales que anualmente expide el Gobierno nacional.

No se ha ordenado el reconocimiento de gastos de representación para los secretarios de despacho de las gobernaciones y alcaldías.

Dentro de las competencias de las juntas directivas de entidades descentralizadas no se encuentra la de crear elementos salariales como es el caso de los gastos de representación para los empleados públicos.”

Finalmente, al tenor de lo previsto en el artículo 4 de la Constitución Política que consagra “*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*” si se han expedido actos administrativos que reconozcan factores salariales que no hayan sido reconocidos por el Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades otorgadas en la Ley 4 de 1992, deberá tenerse en cuenta la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad.

Cordial saludo,

**Luis Fernando Villota Quiñones**  
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

Revisó Luis Fernando Villota Quiñones  
Elaboró: Esmeralda Villamil L.

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co