



Función Pública

Concepto 169901 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000169901

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000169901

Fecha: 13/05/2021 05:33:31 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: REMUNERACIÓN - BONIFICACIÓN. Docentes y directivos docentes - cargo sistema general de participaciones. RAD: 20219000185902 del 12 de abril de 2021.

En atención al escrito de la referencia, mediante el cual consulta si la bonificación de que trata el Decreto 298 de 2020 creada a favor de docentes y directivos docentes al servicio del Estado, regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, el Decreto Ley 1278 de 2002 y la bonificación para docentes y directivos docentes que prestan sus servicios en zonas rurales de difícil acceso que contempla el Artículo 5 del Decreto 521 de 2010, se deben tener en cuenta para el efectuar el pago de los sobresueldos de los Directivos Docentes y en la liquidación de las zonas de difícil acceso, me permito dar respuesta a sus interrogantes, previas las siguientes consideraciones:

1.- Competencia para crear elementos salariales y prestacionales a favor de empleados públicos.

Con el fin de dar respuesta a su escrito, se considera pertinente indicar que, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política (Artículo 150, numeral 19, literal e)), desarrollada en el Artículo 1 de la Ley 4 de 1992, la autoridad facultada para establecer el régimen salarial y prestacional de, entre otros, los empleados públicos, es el Gobierno Nacional, en ese sentido, no se considera viable que otras autoridades, como es el caso de las corporaciones públicas (Asambleas departamentales o concejos municipales), establezcan mediante ordenanza o acuerdo la creación de elementos salariales o prestacionales a favor de los empleados públicos del nivel territorial.

Ahora bien, una vez revisadas las normas que determinan los elementos salariales y prestacionales a favor de los docentes oficiales que prestan sus servicios a establecimientos públicos del nivel territorial, contenido entre otros, en el Decreto 319 de 2020, así como el Decreto 298 de 2020, no se evidencia una que haya ordenado la creación de un elemento salarial denominado "sobresueldo" a favor de los directivos docentes vinculados a las entidades territoriales.

2.- Efectos jurídicos de la creación de elementos salariales por parte de autoridades territoriales.

Respecto de los efectos de los actos administrativos mediante los cuales las corporaciones públicas hayan creado elementos salariales (como es el caso del sobresueldo) o elementos prestacionales, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente: Germán Bula Escobar, fecha: 28 de febrero de 2017, radicado número 11001-03-06-000-2016-00110-00(2302), se refirió respecto a la procedencia de

reconocer primas extralegales, así:

“[...] Las asignaciones salariales creadas por ordenanzas antes del Acto Legislativo 01 de 1968 son ajustadas a derecho y deberán ser pagadas a los servidores de la educación a cuyo favor hayan sido legalmente decretadas, hasta cuando se produzca su retiro. [...]

Para el período transcurrido desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1968 hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de todos los niveles no podía ser creado por acuerdos y ordenanzas y que a las asambleas departamentales solamente les estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales.

Por tal razón las normas departamentales que crearon primas extralegales contrariaban la Constitución Política de manera evidente, lo que implica para la Administración la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. [...]

Ningún educador podía ni puede ser beneficiario de asignaciones salariales creadas en oposición a la Constitución.

No obstante, los dineros percibidos por los docentes desde que entró a regir el Acto Legislativo 1 de 1968, en principio no deben ser reintegrados pues se entienden recibidos de buena fe. [...]

Las primas extralegales creadas por corporaciones o autoridades territoriales no pueden ser pagadas pues carecen de amparo constitucional. [...]

Para evitar el pago de lo no debido, la Administración debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de los actos expedidos por las autoridades territoriales que crearon las denominadas primas extralegales. [...]

Los dineros percibidos por los docentes y originados en los conceptos aludidos desde que entró a regir la Constitución de 1991, en principio no deben ser reintegrados pues se entienden recibidos de buena fe.

En todo caso, si la Administración considera que se debe obtener el reintegro de lo indebidamente pagado, podrá acudir al medio de control de reparación directa. [...]

Por ser asignaciones sin amparo constitucional no pueden ser pagadas por el Estado.”

Conforme lo anterior, el Consejo de Estado considera que aquellos elementos salariales y prestacionales que se hayan expedido por las autoridades con posterioridad al acto legislativo 1 de 1968 carecen de amparo constitucional por cuanto, dicha competencia ha sido atribuida única y exclusivamente al Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que los actos administrativos emitidos con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, mediante los cuales las autoridades territoriales crean elementos salariales (como es el caso del “sobresueldo” de que trata su escrito) o prestacionales sociales, son contrarios al ordenamiento superior y, por lo tanto, señala el Consejo de Estado, la Administración deberá aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a dicho acto administrativo.

3.- Bonificación mensual, Bonificación por zonas rurales de difícil acceso y Asignación adicional para directivos docentes.

Ahora bien, se considera importante tener en cuenta que en virtud de la facultad Constitucional y Legal de que goza el Gobierno Nacional para efectos de establecer el régimen salarial y prestacional de, entre otros, los empleados públicos, ha determinado lo siguiente:

A.- Mediante el Artículo 1 del Decreto 298 de 2020, el Gobierno Nacional creó una bonificación a favor de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1. Bonificación. Créase para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, el Decreto Ley 1278 de 2002 o la Sección 4, Capítulo 5, Título 3, Parte 3 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, y pagados con cargo al Sistema General de Participaciones, una bonificación, que se reconocerá mensualmente a partir del primero (01) de enero de 2020 y hasta el treinta y uno (31) diciembre de 2020, mientras el servidor público permanezca en el servicio.

La bonificación que se crea mediante el presente Decreto constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto, se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

El valor de la bonificación de 2020 se tendrá en cuenta como base para liquidar el incremento salarial de 2021.

ARTÍCULO 2. Valor de la bonificación. La bonificación para el año 2020 corresponde al valor que se fija en las siguientes tablas, así: (...)”

De acuerdo con lo previsto en la anterior norma, se tiene que mediante el Decreto 298 de 2020 se crea una bonificación a favor de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, el Decreto Ley 1278 de 2002, que se reconocerá mensualmente a partir del primero (01) de enero de 2020 y hasta el treinta y uno (31) diciembre de 2020, siempre que el servidor público permanezca en el servicio.

De acuerdo con la norma, la mencionada bonificación constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto, se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes. El valor de la bonificación de 2020 se tendrá en cuenta como base para liquidar el incremento salarial de 2021.

B.- En relación con la bonificación a favor de los docentes y directivos docentes que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso, el Decreto 521 de 2010 determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 5°. Bonificación. Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento de este beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda la condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso.

No tendrá derecho a esta bonificación quien se encuentre suspendido en el ejercicio de su cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas.”

De acuerdo con lo anterior, los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen.

Según la norma, esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico.

C.- En relación con la asignación adicional para directivos docentes, el Decreto 319 de 2020 contempla:

“ARTÍCULO 11. Asignación adicional para directivos docentes. Quien desempeñe uno de los cargos directivos docentes que se enumeran a continuación, percibirá una asignación mensual adicional, así:

a. Rector de escuela normal superior, el 35%.

b. Rector de institución educativa que tenga por lo menos un grado de educación preescolar y los niveles de educación básica y media completos, el 30%.

c. Rector de institución educativa que tenga por lo menos un grado del nivel de educación preescolar y la básica completa, el 25%.

d. Rector de institución educativa que tenga sólo el nivel de educación media completa, el 30%.

e. Coordinador de institución educativa, el 20%.

f. Director de centro educativo rural, el 10%.”

De acuerdo con lo anterior, mediante el Decreto 319 de 2020, el Gobierno Nacional contempló una asignación mensual adicional a favor de los directivos docentes que se reconocerá en los términos y condiciones que se determinan en el Artículo 11 de la mencionada norma.

Así las cosas, tenemos que el Gobierno Nacional ha creado a favor de los docentes y de los directivos docentes vinculados en establecimientos oficiales, entre otros, una bonificación mensual, una bonificación por zonas rurales de difícil acceso y una asignación adicional exclusiva para directivos docentes.

Debe tenerse en cuenta que, una vez revisadas las normas que regulan cada elemento salarial, se colige que remuneran situaciones diferentes; es decir, no son complementarias, no depende una de la otra y tampoco son excluyentes entre sí.

Conclusiones.

De acuerdo con lo expuesto, se considera procedente concluir lo siguiente:

En virtud de lo previsto en la Constitución Política y en la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional es la única autoridad facultada para establecer el régimen salarial y prestacional de, entre otros, los empleados públicos (como es el caso de los docentes oficiales)

En desarrollo de tal atribución, el Gobierno Nacional ha creado a favor de los docentes y de los directivos docentes vinculados en establecimientos oficiales, una bonificación mensual, una bonificación por zonas rurales de difícil acceso y una asignación adicional exclusiva para directivos docentes.

Estos elementos salariales se consideran diferentes, en razón a que remuneran distintas circunstancias.

En este orden de ideas, y atendiendo puntualmente su interrogante, en criterio de esta Dirección Jurídica, se considera que ni la bonificación mensual de que trata el Decreto 298 de 2020, ni la bonificación por prestación de servicios en zonas rurales de difícil acceso contenida en el Decreto 521 de 2010 deben tenerse en cuenta para reconocer y pagar la asignación mensual adicional creada a favor de los directivos docentes de que trata el Artículo 11 del Decreto 319 de 2020.

Así las cosas, se tiene que, para el reconocimiento y pago de la asignación mensual adicional para directivos docentes prevista en el Artículo 11 del Decreto 319 de 2020, la entidad deberá tener en cuenta exclusivamente la asignación básica que recibe el empleado público y a partir de allí reconocer y pagar el porcentaje adicional según se trate:

Rector de escuela normal superior, el 35%.

Rector de institución educativa que tenga por lo menos un grado de educación preescolar y los niveles de educación básica y media completos, el 30%.

Rector de institución educativa que tenga por lo menos un grado del nivel de educación preescolar y la básica completa, el 25%.

Rector de institución educativa que tenga sólo el nivel de educación media completa, el 30%.

Coordinador de institución educativa, el 20%.

Director de centro educativo rural, el 10%.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid - 19, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> y <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

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

Proyecto: Adriana Sánchez

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2024-12-04 14:17:29