

**Función Pública**

Concepto 176011 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000176011

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000176011

Fecha: 04/05/2023 09:58:51 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: REMUNERACIÓN. Escala Salarial. Rad. 20232060200672 del 03 de abril de 2023.

Reciba un cordial saludo de parte de función pública, acuso recibo de la comunicación de la referencia, mediante la cual solicita concepto en relación con el reajuste salarial; al respecto es pertinente señalar:

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública, 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, por lo tanto no somos competentes para pronunciarnos sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades, estas declaraciones le corresponden a los Jueces de la República.

En desarrollo de lo anterior, este Departamento Administrativo emite conceptos técnicos y jurídicos mediante los cuales brinda interpretación general de aquellas normas de administración de personal en el sector público que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión o aplicación, sin que tales atribuciones comporten de manera alguna el ordenar a las entidades u organismos públicos la forma como deben administrar su personal.

La resolución de los casos particulares, como resulta apenas obvio, corresponderá en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y 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. No obstante, lo anterior, a manera de información se tiene lo siguiente:

Respecto de la autonomía universitaria, el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia consagra:

"Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado

(...)".

La Constitución Política ha reconocido a las universidades la autonomía, en virtud de la cual tienen el derecho a regirse por sus estatutos. Es decir, el régimen especial de los entes universitarios es de origen constitucional.

El legislador, en cumplimiento del mandato constitucional, expidió la Ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior". El artículo 28 de la citada Ley señala:

"La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional". (Subrayado fuera de texto)

El artículo 57 de la citada Ley se refiere a la organización del personal docente y administrativo, en los siguientes términos:

"Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley (...)" (Subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, las universidades en virtud de su autonomía y carácter especial, tienen el derecho a darse y modificar sus estatutos y adoptar sus correspondientes regímenes para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

En relación con la facultad de las Universidades para establecer elementos prestacionales y salariales para el personal docente y administrativo de las mismas, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente, Augusto Trejos Jaramillo, en concepto de 15 de abril de 1998, expresó:

"La Constitución asigna al Gobierno Nacional, y al Presidente de la República, funciones especiales en lo relacionado con la política económica y la planeación para el desarrollo del país. Entre ellas se destacan la elaboración anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; la del plan nacional de desarrollo; la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y la facultad de disponer su inversión de acuerdo con las leyes.

La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene implicaciones en la política económica pues del manejo salarial depende en buena manera el equilibrio fiscal; de ahí que resulte congruente que al Presidente, que como se ha visto tiene responsabilidades en materia de política económica, se le asigne la atribución de regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública y la de establecer el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Como la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios y empleados de las universidades estatales tiene influjo sobre las finanzas del Estado, no es coherente que ellas sean apartadas de la norma general que busca la homeóstasis presupuestal y el manejo armónico y estable de los recursos públicos.

La autonomía que atribuye la Carta a ciertos órganos no implica, necesariamente, que la fijación salarial y prestacional la realice el mismo organismo. Dicha autonomía nunca podrá ser absoluta dentro de nuestro actual Estado de derecho, menos aún en esa materia, puesto que los emolumentos no pueden superar la cifra del gasto público que determine el presupuesto aprobado por el Congreso.

(...)

Dado que las personas que prestan sus servicios tanto en el área docente como administrativa de las universidades del Estado son servidores públicos, que el presupuesto de estas entidades proviene casi en su totalidad del Estado, que por expresa disposición legal corresponde al Gobierno Nacional regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que la ley 30 de 1992 consagró en el artículo 77 que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales se regirá por la ley 4ª de 1992 y demás normas complementarias, la Sala considera que compete al Presidente de la República fijar el régimen salarial y prestacional del personal docente y administrado de las universidades oficiales" (Resaltado fuera de texto)

Esta misma Corporación mediante sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B del 21 de mayo de 2009, C.P. DR. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Ref.: Expediente No. 250002325000200403790 â¿¿ 02, señaló:

"(...)

Si bien en la citada disposición no se incluyó al cuerpo administrativo de las universidades estatales, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido muy clara en afirmar que si los profesores están sometidos a las previsiones de la Ley 4 de 1992, con mayor razón los administrativos, pues en los primeros es en donde con mayor fuerza se refleja la autonomía universitaria. Al respecto sostuvo la Sección Segunda, Subsección A, en sentencia de 19 de abril de 2007, M. P. doctor Alberto Arango Mantilla, radicado 444-2005:

"Cuando la norma de rango legal (artículo 77 de ley 30 de 1992) mencionó solamente a los empleados docentes, lo hizo precisamente para zanjar cualquier duda que se pudiera suscitar sobre la competencia del Gobierno Nacional para fijar el salario de los profesores universitarios - que cumplen una función eminentemente académica-, frente a la autonomía universitaria.

En este orden de ideas y acudiendo al criterio lógico sistemático de interpretación judicial que busca encontrar las relaciones que existen entre el ordenamiento Constitucional y las normas legales, encuentra la Sala un argumento a fortiori de aplicación incuestionable: si el legislador entendió que la autonomía universitaria no se extiende a la facultad de regulación propia y autónoma del régimen salarial de los docentes, con mayor razón debe entenderse dicha limitación a la autonomía universitaria respecto de los funcionarios administrativos de las universidades, para quienes concurren razones menos claras y imperiosas que soportarían el argumento contrario."

(Subrayado y negrilla fuera de texto)

De conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución no faculta a los entes universitarios autónomos para crear el régimen salarial y prestacional del personal docente de las mismas, pues el compete para ello es el Congreso de la República, que lo ha delegado en el Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que si bien es cierto la Constitución Política otorga autonomía a los entes universitarios autónomos para que entre otras puedan darse sus propios estatutos, también es cierto que dicha autonomía no los faculta para abrogarse facultades de otras autoridades públicas.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por la Constitución Política (artículo 150, numeral 19, literal e)), el facultado para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es el Gobierno Nacional, en ese sentido, no se considera viable que el consejo superior de una Universidad establezca mediante acuerdo el régimen salarial y prestacional de los docentes o empleados administrativos.

De otra parte, esta Dirección Jurídica atendiendo lo dispuesto en el numeral primero del artículo 2.2.2.4.2 del Decreto 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo, ha sido consistente al indicar que las entidades públicas no podrán en el marco de acuerdos laborales suscritos con los sindicatos de empleados públicos contemplados en los artículos 2.2.2.4.1 y siguientes del Decreto 1072 de 2015 pactar reconocimientos que se aparten de las facultades que Constitucional o legalmente les han sido asignadas, o comprometer recursos públicos en circunstancias como la contemplada en su escrito; es decir, la creación de un elemento salarial o prestacional como es el caso del quinquenio.

Frente al particular, se considera procedente hacer énfasis en que de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 2.2.2.4.4 del Decreto 1072 de 2015, en materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.

Ahora bien, dentro del acuerdo laboral podrán tratarse aspectos relacionados con la flexibilización del horario de trabajo, siempre que se respete la jornada laboral de 44 horas a la semana y sin que se vea afectada la prestación del servicio; situaciones relacionadas con calidad de vida laboral (Mejoramiento de las condiciones en el puesto de trabajo, propender por un ambiente laboral seguro), adopción de medidas encaminadas a promover y mantener el más alto grado de bienestar físico, mental y social de los empleados; adopción de programas de capacitación y estímulos, bienestar social e incentivos y los demás aspectos que contribuyan a mejorar las condiciones laborales de los empleados públicos.

Ahora bien, a los docentes universitarios, como servidores públicos, les es aplicable la prohibición constitucional contenida en el artículo 128, que reza:

“ARTICULO. 128.- Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndase por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas”.

Por su parte, la Ley 4ª de 1992, “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”, consagra:

“ARTICULO. 19.- Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúense las siguientes asignaciones:

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;*
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;*
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;*
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;*
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;*
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos Juntas;*
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados;*

PARAGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.”
(Subrayado fuera de texto)

De conformidad con lo señalado en los textos normativos citados, nadie puede desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, con excepción de las causales expuesta en el parágrafo del artículo 19.

Esto significa que los docentes universitarios, podrán percibir más de una asignación proveniente del tesoro, siempre y cuando esté incluida en las excepciones legales señaladas en la Ley 4ª.

De lo expuesto en los párrafos precedentes, podemos extractar las siguientes premisas:

Las Universidades colombianas, no obstante gozar de autonomía, no tienen la facultad de establecer salarios y prestaciones para sus docentes, pues esta competencia pertenece al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Congreso de la República.

La prohibición de percibir más de dos asignaciones provenientes del tesoro público, es aplicable a los docentes universitarios, así como las excepciones contempladas en la Ley.

En consonancia con lo anterior, los consejos superiores de las universidades no podrán establecer beneficios económicos a los docentes que no estén establecidos en la Ley.

Ahora bien, se indica en la consulta que por la labor por investigación universitaria no se establece un reconocimiento económico como si lo tiene la actividad de extensión.

Sin embargo, revisada la legislación relacionada con los reconocimientos económicos de los docentes, el Decreto 1279 de 2002, "por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales", sobre la asignación de puntos para la remuneración de los docentes, señala:

"ARTÍCULO 6. Factores para la asignación de puntos salariales de la remuneración inicial. La remuneración mensual inicial en tiempo completo de los empleados públicos docentes se establece multiplicando la suma de los puntos, que a cada cual corresponden, por el valor del punto.

Los puntajes se establecen de acuerdo con la valoración de los siguientes factores:

- a) Los títulos correspondientes a estudios universitarios;*
- b) La categoría dentro del escalafón docente;*
- c) La experiencia calificada;*
- d) La productividad académica.*

PARÁGRAFO. La asignación de los puntos para los empleados públicos docentes con una dedicación diferente a tiempo completo es la misma que para ésta. Al determinar la remuneración para los docentes de otra dedicación distinta a la de tiempo completo, se procede de manera proporcional.

ARTÍCULO 9. La experiencia calificada.

Asignación del puntaje para los que ingresan o reingresan a la universidad respectiva

La asignación de puntos por experiencia calificada, evaluada por el Comité Interno de Asignación y reconocimiento de Puntaje o el órgano que haga sus veces, en la respectiva área de la ciencia, la técnica, las humanidades, el arte o la pedagogía, se hace de la siguiente forma:

a) Por cada año en el equivalente de tiempo completo en experiencia en investigación, en instituciones dedicadas a ésta, en cualquier campo de la ciencia, la técnica, las humanidades, el arte o la pedagogía, hasta seis (6) puntos;

(...)

ARTÍCULO 10. La productividad académica.

Definición de puntajes y topes según la modalidad productiva

A los docentes que ingresen o reingresen a la carrera docente, se les asigna el puntaje salarial de productividad académica de acuerdo con las distintas modalidades académicas, sus criterios y sus diversos topes. Para las asignaciones de puntos se aplican los criterios establecidos en el Capítulo V, y el requerimiento de la evaluación por pares externos contemplada en este decreto. Se tiene en cuenta la producción académica, sin el requisito de crédito o mención a la universidad respectiva:

(...)

ARTÍCULO 17. Las actividades de Dirección académico-administrativas. El profesor de carrera que asuma cargos académico-administrativos debe, previamente a la posesión, escoger entre la remuneración del cargo que va a desempeñar y la que le corresponde como docente.

Para efectos de la modificación de puntos salariales y de acuerdo con los resultados de la evaluación de su desempeño, se le pueden asignar puntos por cada año cumplido, de acuerdo con la siguiente tabla:

- a) El Rector de la Universidad, hasta once (11) puntos;*

b) Los Vicerrectores, el Secretario General y el Director Administrativo General, hasta nueve (9) puntos;

c) Los Decanos, directores o jefes de división, jefes de oficina, los Directores de oficinas de investigación, extensión o de programas curriculares, hasta seis (6) puntos;

(...)

ARTÍCULO 20. Criterios para el reconocimiento de los productos y la asignación de puntos de bonificación.

Sólo se pueden reconocer bonificaciones por productividad académica para las siguientes modalidades de productos, con los criterios que se establecen en este numeral.

(...)

d) Publicaciones impresas universitarias

Las publicaciones impresas universitarias son documentos académicos que sirven de apoyo a las labores de docencia, investigación o extensión. Son también materiales de divulgación o sistematización de los conocimientos derivados de las investigaciones o de la docencia;

(...)

d.2.1. Los Documentos de Trabajo de investigación (Working paper) que hagan aportes a los procesos de discusión académica, o que sean productos del trabajo de investigación o de producción de conocimiento y que circulen entre pares de la comunidad académica interna o externa a la universidad;

(...)

ARTÍCULO 24. Criterios generales para los reconocimientos por productividad académica.

Criterios para los reconocimientos de los productos que otorgan puntos salariales

Sólo se pueden reconocer puntos salariales por productividad académica para los siguientes productos, con los criterios que se establecen en este numeral.

(...)

c) Libros derivados de investigación

Para los reconocimientos de los libros derivados de investigación y para la determinación de los puntajes se tienen en cuenta los siguientes factores:

c.1. Desarrollo completo de una temática, capaz de garantizar la unidad de la obra;

c.2. Adecuada fundamentación teórica con respecto al tema tratado;

c.3. Tratamiento metodológico del tema propio de las producciones académicas y científicas; c.4. Aportes y reflexión personal de los investigadores;

c.5. Pertinencia y calidad de las fuentes y de la bibliografía empleada;

c.6. Carácter inédito de la obra;

c.7. Grado de divulgación regional, nacional o internacional;

c.8. Proceso de edición y publicación serio a cargo de una editorial de reconocido prestigio en el nivel nacional o internacional y con un tiraje apropiado;

c.9. Tener número de identificación en base de datos reconocida (ISBN) asignado.

Ni los informes finales de investigación, ni las tesis o trabajos de grado conducentes a algún título, pueden ser considerados, por sí solos, como libros de investigación, salvo que cumplan, se publiquen y editen con los requisitos exigidos para los mismos en el presente Decreto.

Se pueden reconocer puntos por los libros publicados en CD que cumplan los criterios aquí establecidos y los específicos que determine Colciencias.

No se pueden reconocer puntos a la participación como editor en la publicación de libros;

(...)

f) Traducción de libros

Se pueden reconocer puntos salariales por la traducción de libros realizadas en desarrollo de un proyecto generado institucionalmente. Estos libros se evalúan con los criterios generales establecidos para los libros derivados de investigación y los libros de ensayo;

(...)"

(Se subraya).

Como se aprecia, las actividades relacionadas con la investigación universitaria están contemplada por la legislación como posibilidades de otorgar puntos salariales de las adicionales a la remuneración inicial.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera lo siguiente:

Las Universidades Públicas no podrán reconocer estímulos o bonificaciones a docentes, de planta, ocasionales de tiempo completo y medio tiempo y personal administrativo de la Universidad, que participen en programas, actividades o proyectos de Investigación presentados por la Universidad y aprobados por el OCAD con recursos de regalías, por cuanto en su calidad de servidores públicos, les está prohibido percibir más de una asignación proveniente del tesoro público. El beneficio que recibirían de los proyectos del OCAD, tiene origen estatal y, en estricto sentido, constituiría otro pago proveniente del tesoro público.

Las Universidades Públicas no podrán reconocer estímulos o bonificaciones a docentes, de planta, ocasionales de tiempo completo y medio tiempo y personal administrativo de la Universidad, que participen en programas, actividades o proyectos de Investigación que no sean con recursos de regalías, por cuanto los Consejos Superiores no tienen la facultad de establecer beneficios económicos de cualquier índole, que no estén incluidos en la norma. Estará exceptuado el docente de hora cátedra, pues esta modalidad está incluida en el listado de excepción del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992. Adicionalmente,

La Universidad no podrá otorgar estos estímulos con recursos propios o con la fuente de financiación. La entidad educativa deberá establecer los beneficios económicos derivados de la investigación, con base en las posibilidades establecidos en la norma (experiencia calificada y productividad académica)

De acuerdo con el pronunciamiento del consejo de Estado, la Universidad, en virtud a la autonomía universitaria, no puede otorgar estímulos no constitutivos de salario a los docentes, de planta, ocasionales de tiempo completo y medio tiempo, catedráticos y personal administrativo de la Universidad, que participen en programas, actividades o proyectos de Investigación.

Así, de acuerdo con lo anteriormente sustentado, se tiene que únicamente el Gobierno Nacional, es el competente para fijar el régimen salarial y prestaciones de los servidores públicos, incluyendo a los que conforman las universidades; adicionalmente, se reitera que no se encuentra facultado es Departamento Administrativo para revisar la legalidad de los actos, dicha función es propia de los jueces de la república.

Para mayor información 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 <https://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: Juanita Salcedo

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-03-03 01:07:54