



Concepto 10581 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

20206000010581

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20206000010581

Fecha: 13/01/2020 12:29:39 p.m.

Bogotá, D.C.,

REF.: REMUNERACIÓN. Bonificación por servicios prestados creada mediante Decreto Municipal y Acuerdo entre la autoridad municipal y la organización sindical. RAD.: 2019-206-041334-2 del 19-12-19.

Acuso recibo comunicación, a través de la cual informa que mediante el Decreto 708 de 2005 expedido por el Alcalde de Envigado se reconoció a los empleados municipales una bonificación por servicios prestados, en cuantía de una asignación básica salarial por el cien por ciento (100%) de treinta (30) días, a quienes hayan laborado sin interrupción durante un período no menor de un año, y con base en dicho decreto el INDER ENVIGADO estableció dicha bonificación en las mismas condiciones para sus servidores mediante Resolución 003 de 2005, y ante la declaratoria de nulidad del aludido decreto, mediante negociación entre el INDER ENVIGADO y el Sindicato acuerdan en el año 2018 reconocer y pagar la bonificación por servicios prestados en las condiciones en que se venía reconociendo en dicha resolución hasta el 31 de diciembre de 2019.

Como consecuencia de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia que anuló el Decreto 708 de 2005, el Municipio de Envigado mediante la Circular 00082 informa que a partir del 1º de julio de 2018 la bonificación por servicios prestados se pagará conforme a lo dispuesto en el Decreto [2418](#) de 2015 y lo ordenado en la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante el cual anuló el Decreto 708 de 2005.

Con base en la anterior información, se consulta si la aplicación del Acuerdo Sindical entre el INDER ENVIGADO y la organización sindical tiene prioridad jurídica sobre la aplicación del Decreto [2418](#) de 2015 y la orden judicial dictada mediante fallo de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Antioquia, y por ende la entidad debe proceder al pago la bonificación por servicios prestados en las condiciones del acuerdo sindical; o si por el contrario se debe pagar dicha bonificación conforme a lo dispuesto en el Decreto [2418](#) de 2015, según lo ordenado en dicho fallo.

Al respecto es pertinente indicar que frente a los efectos de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, la Corte Constitucional en sentencia C-199 de 1997 al pronunciarse sobre la finalidad de la acción de nulidad y sus efectos, señala:

"De esta manera, la finalidad de la acción de nulidad del acto administrativo demandado es la tutela del orden jurídico, a fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho. Esta acción se encuentra consagrada en interés general para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo el tiempo por cualquier persona.

(...)

"La Acción de Nulidad se ejerce en interés y con el fin de defender el principio de legalidad, lo que constituye un propósito de interés eminentemente general y no particular. Es una acción pública, razón por la cual puede ser ejercida por cualquier persona. No existe término de caducidad, salvo las excepciones previstas en la ley. Los efectos de la sentencia se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente. Procede contra actos generales e individuales, siempre y cuando sólo se persiga el fin de interés general de respeto a la legalidad. No obstante, según jurisprudencia del Consejo de Estado, la acción de nulidad sólo procede contra actos individuales cuando así lo ha previsto expresamente una ley."

A su vez el Consejo de Estado en sentencia del 16 de marzo de 2000 rad 16015, Consejero Ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda sobre el tema precisó:

"4. Ahora bien, los efectos de la nulidad de los actos administrativos, ha dicho el Consejo de Estado, desde tiempos remotos "...devuelve las cosas al estado que antes tenían..." (ver providencia del 22 de junio de 1955, publicada en los Anales del Consejo de Estado, Tomo LXI, números 382-386, p.88), o como más recientemente se ha dicho reiteradamente, "... que los efectos de la nulidad de un acto administrativo, consisten precisamente en dejar la situación jurídica como se encontraba en el momento anterior a la expedición del mismo. (Subsección A, sentencia, expediente 14364, actor Jorge Caputo Moreno, 10 de febrero de 2000)"

Con fundamento en lo expuesto, es pertinente concluir que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo tiene efectos retroactivos, dejando la situación jurídica como se encontraba a la fecha anterior a su expedición, como si dicho acto y los demás dictados con fundamento en el mismo, nunca hubiesen existido.

Por consiguiente, se considera que con la declaratoria de nulidad del Decreto Municipal 708 de 2005, las cosas vuelven al estado que antes tenían los servidores del Municipio de Envigado frente a la bonificación por servicios prestados; es decir, que a partir de dicha declaratoria de nulidad, desaparece para las entidades municipales de Envigado, incluido el Instituto de Deportes y Recreación para el Aprovechamiento del Tiempo Libre, que autorizaron el reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados con base en el mencionado decreto, la obligación de continuar reconociendo y pagando dicho emolumento en las condiciones establecidas en dicho decreto y los demás actos administrativos expedidos con fundamento en el mismo.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica, el Instituto del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre de Envigado, no le será procedente reconocer y pagar la bonificación creada mediante el Decreto 708 de 2005 y autorizado su pago a través de la Resolución 003 de 2005 expedida por dicho Instituto, por cuanto desaparecieron los fundamentos jurídicos para el efecto a partir de la declaratoria de nulidad del mencionado decreto.

En cuanto al Acuerdo Sindical del año 2018 que el Instituto del Deportes, la Recreación y el Aprovechamiento del tiempo Libre de Envigado, suscribió con el sindicato se precisa lo siguiente:

El Decreto 1072 de 2015, "Único Reglamentario del Sector Trabajo", establece:

"ARTÍCULO 2.2.2.4.2. *Reglas de aplicación del presente capítulo.* Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes:

1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas.
2. El respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.
3. Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública."

(Decreto 160 de 2014, art. 3)

"ARTÍCULO 2.2.2.4.4. *Materias de negociación.* Son materias de negociación:

1. Las condiciones de empleo, y
2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.

PARÁGRAFO 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:

1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos.
2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado.
3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos.
4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas.
5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.

PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales. Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional. 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.”

(Decreto 160 de 2014, art. 5)

Conforme a las normas transcritas, los acuerdos colectivos deben respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas, entre las que se cuentan la facultad del Gobierno nacional de establecer elementos salariales y prestacionales para los empleados públicos de las entidades del orden nacional y territorial, con sujeción a la Constitución Política y a la ley.

Por otra parte, se considera necesario indicar que para el año 2018 en que se acordó entre el Instituto del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre de Envigado y el sindicato, el reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados por un valor del cien por ciento (100%) de treinta (30) días de salario, ya estaba vigente el Decreto 2418 del 11 de diciembre de 2015 “Por el cual se regula la bonificación por servicios prestados para los empleados públicos del nivel territorial”, aplicable a los servidores de dicho Instituto, y expedido por el Gobierno nacional con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Política, en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), que faculta al Gobierno nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, de conformidad con los objetivos y criterios señalados en la ley 4^a de 1992.

Por consiguiente, el Instituto del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre de Envigado, carecía de competencia para negociar en el año 2018 elementos salariales con el sindicato, como en lo es la bonificación por servicios prestados que ya estaba prevista en el Decreto 2418 de 2015 expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 4^a de 1992, lo que indica en criterio de esta Dirección Jurídica, que dicha entidad deberá reconocer y pagar la bonificación por servicios prestados conforme a lo dispuesto en dicho decreto, sin que le sea procedente aplicar la bonificación por servicios prestados en la forma y condiciones establecidas mediante acuerdo con la organización sindical.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página webwww.funcionpublica.gov.co/eva en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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

Elaboró: Pedro P. Hernández Vergara

Revisó: Jose F. Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:55:55