



Concepto 396341 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000396341

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000396341

Fecha: 03/11/2021 10:54:21 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA. REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL. Universidades Públicas. RADICACION. 20212060679502 de fecha 25 de octubre de 2021.

Me refiero a la comunicación de la referencia, mediante la cual realiza varias preguntas relacionadas con los estímulos económicos que reciben los docentes de las universidades públicas, me permito manifestar lo siguiente frente a cada una:

"¿Los estímulos económicos de que trata el artículo 18 del Decreto 1279 de 2002, pueden reconocerse de manera conjunta con los estímulos en dinero reconocidos a los docentes de planta que realicen actividades distintas a su plan de trabajo dentro de proyectos de extensión o de investigación?"

Sea lo primero mencionar que con relación a 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.

Con relación a 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 medida 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 homeostasis 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 4^a 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 - 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 sujetos 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 e 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.

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 4^a de 1992, 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 4^a.

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, 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*”, señala:

“ARTÍCULO 18. El desempeño destacado de las labores de docencia y extensión, y la experiencia calificada.

I. El desempeño destacado de las labores de docencia y extensión

Con el propósito de estimular el desempeño de los mejores docentes de carrera y a los más destacados en las actividades de extensión, los Consejos Superiores Universitarios pueden establecer un mecanismo de evaluación transparente y con criterios exigentes y rigurosos para el reconocimiento de puntos salariales y de bonificación. Se debe determinar claramente los casos en que se conceden puntos salariales y en que se otorgan puntos de bonificación, sin que en ninguna circunstancia el mismo docente se beneficie simultáneamente por ambos conceptos en el mismo año.

Este estímulo solo se concede a los docentes que realicen actividades destacadas de extensión que no hayan sido reconocidas por los factores de productividad académica, en salario o bonificaciones, de este decreto. Tampoco se consideran para estos reconocimientos las actividades de extensión que le generen ingresos adicionales al docente.

Asignación de bonificación o puntos salariales

Para efectos del pago de bonificaciones se reconoce el equivalente a los puntos salariales señalados en la siguiente tabla, multiplicados por doce (12).

Los puntajes salariales anuales que se pueden adjudicar para los profesores destacados en docencia y extensión son los siguientes:

Profesor Titular Hasta 5 puntos

Profesor Asociado Hasta 4 puntos

Profesor Asistente Hasta 3 puntos

Profesor Auxiliar e Instructor Asociado Hasta 2 puntos

PARÁGRAFO I. A los docentes que desempeñen cargos académico-administrativos, no se les pueden asignar puntos por lo establecido en este artículo.

PARÁGRAFO II. No se pueden acumular en el mismo período reconocimientos simultáneos por docencia y extensión.

PARÁGRAFO III. A los docentes se les asignan los puntos de manera rigurosa mediante evaluación, de modo tal que el promedio de puntos

asignados en docencia y extensión en el año respectivo, calculado sobre la base del total de docentes de carrera de la institución, no sobrepase al equivalente a un (1) punto salarial. No se puede asignar el punto señalado, mecánicamente, a todos los docentes, porque se rompe el principio de la evaluación.

II. La experiencia calificada

A todos los empleados públicos docentes, cobijados por este decreto, se les otorgan anualmente dos (2) puntos, a partir del primero (1º) de enero del año dos mil tres (2003), según reglamentación que expida el Consejo Superior Universitario, de acuerdo con la evaluación del desempeño durante el año inmediatamente anterior. Los dos puntos corresponden a un año de servicios con cualquier dedicación a término indefinido; no obstante, los docentes que tengan más de tres (3) meses de vinculación en la fecha definida reciben un incremento proporcional.”

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica conforme al artículo 18 del Decreto 1279 de 2002, con el propósito de estimular el desempeño de los mejores docentes de carrera y a los más destacados en las actividades de extensión, los Consejos Superiores Universitarios pueden establecer un mecanismo de evaluación transparente y con criterios exigentes y rigurosos para el reconocimiento de puntos salariales y de bonificación. Se deberá determinar de manera clara los casos en que se conceden puntos salariales y en que se otorgan puntos de bonificación, sin que en ninguna circunstancia el mismo docente se beneficie simultáneamente por ambos conceptos en el mismo año. Sin embargo, la norma también señala que no se podrán acumular en el mismo período reconocimientos simultáneos por docencia y extensión. Adicionalmente existe una prohibición aplicable a los docentes universitarios de percibir más de dos asignaciones provenientes del tesoro público.

Por último, si requiere mayor información deberá remitir su consulta al Ministerio de Educación o revisar las disposiciones aplicables reglamentadas en el marco de la autonomía universitaria.

“¿Si los estímulos se pueden reconocer, existe un límite en dinero para el reconocimiento de los mismos, en virtud o proporción del salario mensual del docente?”

De acuerdo a lo estipulado en el la normativa señala a lo largo del concepto, y en especial a lo dispuesto en el Decreto 1279 de 2002, el procedimiento para el reconocimiento y liquidación de los puntos salariales por productividad académica o estímulos, lo reglamenta el Consejo Superior Universitario de cada universidad, con base en lo dispuesto en el decreto.

En consecuencia, se deberá revisar las disposiciones reglamentadas en la universidad, para determinar los límites o topes que tienen los estímulos que se le pueden reconocer a los docentes en la universidad.

Por último y con relación a sus interrogantes 3 y 4, estos fueron remitidos al Ministerio de Salud toda vez que es la entidad competente para pronunciarse al respecto.

Me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.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 imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Sonia Estefanía Caballero Sua

Revisó: Harold Israel Herreño Suárez

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:49:35