



DRH-258-2005

Santiago de Cali, Marzo 8 de 2005

Señores
Empleados Públicos
Universidad del Valle
Atención Sr. Walter Cancino Cárdenas y Otros
Santiago de Cali

ASUNTO: Bonificación por Recreación.

Cordial Saludo,

Siguiendo instrucciones del señor Rector Doctor Iván Enrique Ramos Calderón y de acuerdo a la petición formulada por ustedes en la comunicación de fecha Enero 24 de 2005, en relación con el reconocimiento y pago de los dos (2) días de recreación anuales como consecuencia en lo establecido en los Decretos 1919 de 2002 y 2410 de 2003, nos permitimos indicarle:

1.- La respuesta a la inquietud debe tener como fundamento el origen de la bonificación. La ley 52 de 1.983 revistió al Presidente de la República con facultades extraordinarias para modificar " las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados del sector público...".

Estaba el Presidente facultado para modificar las escalas de remuneración, o sea el salario más no el régimen prestacional. De haber estado facultado para modificar el régimen prestacional le hubiera bastado adicionar en dos días la prima de vacaciones; de ahí que desde su origen la prima de vacaciones y la bonificación por recreación tengan la naturaleza diferente, simplemente por decisión de la ley.

Si a la bonificación por recreación se le da el tratamiento de prestación social, simplemente no resiste el menor análisis de constitucionalidad y se cae, puesto que el Presidente hubiese excedido sus facultades.

2.- Dentro de la relación establecida en el Decreto 1045 de 1.978 como prestaciones sociales no aparece, ni tampoco dentro de los factores salariales establecidas en el



Decreto 1042 del mismo año. No podría ser de otra manera puesto que la bonificación por recreación solo se crea mediante el Decreto 451 de 1.984.

3.- Así las cosas dentro de la circular No.001 que en nuestro análisis es un Acto Administrativo que goza de presunción de legalidad, no se incorpora como prestación la bonificación y por lo tanto ésta no puede ser aplicada a los empleados de la Universidad que en materia salarial tendrán el régimen que les fije el Gobierno Nacional de una manera especial, pero en todo caso está por fuera del régimen prestacional determinado en el Decreto 1919 de 2002.

El criterio aquí expresado coincide con la Doctrina expresada por el Profesor Younes Moreno en su libro Derecho Administrativo Laboral, cuando al referirse a la bonificación de recreación expresa:

“...Su nacimiento, como Instituto remunerativo y no como prestación social que hubiese prolongado la prima de vacaciones se debió, a nuestro juicio, a la ausencia de facultades para modificar el régimen de prestaciones sociales.

En consecuencia, la adición de dos días a los quince ya establecidos por disposiciones que la regulan, hubiera sido un ejercicio excesivo de las facultades que le otorgó al ejecutivo la Ley 52 de 1.983..”

4.- Como se señala en la Circular No. 001 del 28 de Agosto 2002, emanada del Departamento Administrativo de la Función Pública, “Los factores que no son prestaciones sociales sino salario, como prima de servicios, gastos de representación, prima técnica, auxilio de transporte, auxilio de alimentación y bonificación de servicios prestados, se tendrán en cuenta en la medida en que hayan sido establecidos para el respectivo Departamento, Distrito o Municipio, mediante ordenanza o Acuerdo”

Con base en lo anterior el Consejo Superior de la Universidad del Valle no puede disponer que los empleados públicos no docentes, accedan a los beneficios del régimen salarial de los empleados de la Rama Ejecutiva del orden Nacional. De conformidad al párrafo del artículo 12 de la Ley 4 de 1.992, corresponde al Gobierno Nacional señalar el límite máximo salarial de los servidores de las entidades territoriales “guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional”

5.- 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 la 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 administrativo 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 1.992 consagró en el artículo 77 que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales se regirá por la ley 4 de 1.992 y demás normas complementarias. La Sala considera que compete al Presidente de la República fijar el régimen salarial y prestacional del personal docente y administrativo de las universidades oficiales" (resaltado fuera de texto).

6.- Es importante tener en cuenta como antecedente de la bonificación especial de recreación que la Universidad del Valle cuando solicito a la Función Pública se reconociera a los empleados públicos no docentes unas prestaciones salariales que devengaban los empleados oficiales a nivel nacional, se relaciono el concepto de bonificación especial por recreación, pero no fue tenido en cuenta cuando se expidió el Decreto 2410 de 2.003, que reconoció algunos factores salariales a los empleados públicos no docentes de la Universidad del Valle. (prima de servicios y bonificación por servicios prestados.).



7.- De conformidad con los elementos normativos y jurisprudenciales expuestos, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos no docentes vinculados a las universidades, que cancelan sus gastos de funcionamiento con recursos del presupuesto nacional, es fijado por el Gobierno Nacional, en este orden de ideas la Universidad legalmente no le es permitido el reconocimiento y pago de dos días por recreación.

II.- Sea la oportunidad para darles respuesta a las preguntas expuestas por ustedes en comunicación anterior así:

BONIFICACION POR SERVICIOS PRESTADOS, Por qué la Universidad del Valle a los empleados públicos no docentes no les cancela la bonificación por servicios prestados creada a partir de la expedición del Decreto 2410 del 26 de Agosto de 2003, cuando cada empleado cumple un año de servicios a la Universidad tanto a los empleados que estuvieron vinculados a la Institución a septiembre 1 de 2002 y continúan al servicio de la misma y para los que se vincularon con posterioridad al 1 de Septiembre de 2002?

El Decreto 2410 de 2003, de acuerdo con el Artículo Sexto creó la bonificación por servicios prestados "... a partir de la expedición del presente Decreto..."

La misma disposición estableció que éste se, causaría cada vez que el empleado cumpla un año de servicio en la Universidad.

La norma crea dos tipos diferentes de situaciones para el pago del primer contado; quienes a Septiembre de 2003, tuviesen más de un año de servicio y quienes en esa fecha no lo tuvieran.

El principio general de la vigencia de las disposiciones es que entran a regir hacia el futuro a partir de su publicación, no tienen alcance retroactivo y si la norma fue explícita y expresa en general un derecho a partir de su expedición, no se podría entender un efecto o alcance retroactivo y menos aún que por un mismo lapso de servicios se recibiere un beneficio mayor al que la norma prevé.

Quienes en septiembre de 2003 ya tenían el año cumplido, gozan en forma inmediata del beneficio y no tienen que esperar a cumplir una nueva anualidad para gozar de él.

Por el contrario, quienes no tienen el año cumplido tienen derecho a recibir el beneficio una vez cumplan su anualidad, pero tampoco tendrán que esperar a septiembre del próximo año, para gozar inicialmente del beneficio.



Si la norma expresa que el beneficio se causará por año de servicio y a partir de septiembre de 2003, no podría entenderse que antes de que transcurra un nuevo año, quienes ya recibieron el beneficio en septiembre de 2003, tengan derecho a volver a recibirlo por un primer año en que ya lo recibieron. De entenderse la norma en ese sentido, se crearían incomprensibles desigualdades respecto de quienes habiendo recibido un primer pago, volvieron a recibir por el lapso inicial otro a lo largo del año siguiente, pero de acuerdo con su ingreso inicial, unos por ejemplo en octubre, los más afortunados y los menos afortunados en agosto siguiente.

Este tema ha sido discutido desde el Decreto 710 de 1.978 que dispuso el reconocimiento y creación de la bonificación por servicios prestados según autorizaciones que le diera la Ley 5 de 1.978. El Decreto mencionado fue subrogado por el Decreto 1042 de 1.978 que en su artículo 45 y siguientes trae textos similares por no decir idénticos, al establecido en el Decreto 2410 de 2003.

En el proceso interpretativo que sufrió la norma se discutió si la vigencia inicial era la del Decreto 710 de 1.978 (abril /78) o la del Decreto 1042/78 (junio/78). Las interpretaciones concluyeron en reconocer que el primer contado se pagaba en abril/78 pero nunca se entendió que quienes recibieron en esa fecha el beneficio tuvieran derecho a volver a hacerlo dentro del año siguiente, o sea antes de volver a cumplir otro año, de la creación del beneficio.

Igualmente les indicamos que, la Universidad del Valle desde la creación de esta prestación para dar aplicación al pago, consultó a la Función Pública, por haberse presentado varias interpretaciones sobre el pago y la respuesta fue que la Universidad estaba cancelando esta prestación como se indicaba en el Decreto, es decir para empleados públicos no docentes vinculados antes del 1o de Septiembre de 2002 el pago se realiza en el mes de Septiembre de cada año; para los vinculados después del 1o de Septiembre de 2002 cuando cumplen un año de servicios.

Por consiguiente esta prestación salarial se cancela cumpliendo con lo expresado en el Decreto.

En relación con el pago de las vacaciones, esta dependencia desde el segundo semestre del año pasado inició una revisión en la normatividad y al procedimiento aplicable para la liquidación y pago, encontrando algunas inconsistencias que fueron corregidas y conocidas por algunos empleados públicos no docentes en el transcurso del tiempo y por ende en la fecha se encuentra el programa de vacaciones al día.

En cuanto al tema de la carrera administrativa, la División de Recursos Humanos desde la fecha de expedición de la Ley Septiembre de 2004, inició el estudio de la




carrera administrativa Ley 909 de 2004, para la redacción del manual que se aplicará al interior de la Universidad.

Actualmente se está culminando el proyecto realizado por la División para su aprobación definitiva por parte de las instancias respectivas.

En los términos anteriores dejamos atendida las peticiones formuladas y cualquier información adicional con gusto la suministraremos,

Cordialmente,


PATRICIA E. JARAMILLO GONZÁLEZ
Jefe
División de Recursos Humanos

Copia a: Consecutivo - Archivo.

Proyectó :Dra. Ana Milena Sandoval Cabrera
Revisó : Oficina de Asesoría Jurídica - Univalle