



**Departamento Administrativo de la Función Pública**

**Concepto 48061**

**Fecha: 19-02-2019**

Bogotá D.C.

**REF: PRESTACIONES SOCIALES** ¿Cuál es el fundamento legal de las prestaciones sociales de los servidores de las Corporaciones Autónomas Regionales? **RAD.20199000003422 de fecha 8 de enero de 2019**

Sobre el particular y en atención a la comunicación de la referencia, es procedente indicar que las Corporaciones Autónomas Regionales son organismos que reciben su autonomía directamente del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, el cual señala:

«**ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.» (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, la Ley 99 de 1993, en su artículo 23 define a las Corporaciones Autónomas Regionales como entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Para determinar la pertenencia de las Corporaciones Autónomas Regionales a la estructura del Estado Colombiano, es oportuno señalar que al estudiar la acción de inconstitucionalidad contra la Ley 161 de 1994, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-593 de fecha 7 de diciembre de 1995, Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz, afirmó:

«Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas.» (Subraya fuera de texto)

En el mismo sentido el Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, del veintiocho (28) de junio de dos mil seis (2006), Radicación numero: 11001-03-06-000-2006-00063-00(1755), señalo:

« [...] Se detiene en este punto la Sala para recordar brevemente que en materia de estructura del Estado colombiano, la Carta adoptada en 1991, además de reiterar la división del poder público en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, previó otros órganos para el “cumplimiento de las demás funciones del Estado,” a los cuales caracterizó como “autónomos e independientes”<sup>1</sup>, creando directamente algunos y dejando a la ley su organización y funcionamiento. Comparten esta calificación constitucional, los órganos de control, los electorales, las universidades, el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión y las corporaciones autónomas regionales.

Con base en la abundante y reiterada jurisprudencia constitucional<sup>2</sup> al respecto, son características de estas entidades las siguientes:

i) No pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de formación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada»<sup>3</sup>.

A lo cual se agrega que la autonomía que les es reconocida por la Constitución no implica que sean ajenas e independientes del mismo Estado, “pues cualquier entidad pública, por el simple hecho de pertenecer a un Estado de Derecho se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley.»<sup>4</sup>

Ahora bien, al expedir la ley 489 de 1998<sup>5</sup> el legislador regula la organización y el funcionamiento de las entidades que integran la rama ejecutiva del poder público, y determina aquellas que sin hacer parte de ésta conforman la administración pública, unas de las cuales son los organismos y entidades a los que la Carta reconoce autonomía e independencia, para cuyo tratamiento remite a “las respectivas leyes.” Así, en el artículo 38 trata de la “integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional”, tanto en el sector central como en el descentralizado, en ninguno de los cuales ubica a los entes autónomos; mientras que en el artículo 40, estatuye:

«**ARTÍCULO 40.** Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen

especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.» (Subrayado fuera de texto)

La ley 489 de 1998 no contiene referencia específica a la Corporación del Río Grande de la Magdalena, pero tratándose de una corporación autónoma regional, de origen constitucional, debe entenderse comprendida en el artículo 40 que se ha dejado transcrito, el cual sencillamente preserva la autonomía e independencia de las corporaciones autónomas regionales y de otras entidades estatales, en cumplimiento del mandato constitucional. Se reitera que su definición como entes autónomos, no la excluye de la definición de “administración pública” que trae el artículo 39 de la misma ley, que sobre el particular expresa:

«**ARTÍCULO 39.** Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano. [ ...]»

Del contenido de esta disposición concluye la Sala que las corporaciones autónomas regionales, incluida la del río Grande de la Magdalena, forman parte de la administración pública, pero son independientes de la rama ejecutiva (y por disposición del artículo 113 constitucional, de las demás ramas del poder público) y se rigen por las leyes especiales que la Constitución tiene previstas para ellas. [ ...]»

De acuerdo con lo anterior, las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional, que no están adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; y que en la medida definida por el legislador, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política. Son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente.

Ahora bien, en cuanto a las prestaciones sociales para los empleados de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), es la siguiente:

### **Reconocimiento y pago proporcional de la Prima de Navidad**

El Decreto 1045 de 1978<sup>6</sup> señalaba sobre la liquidación de la prima de navidad:

**“ARTÍCULO 32º.- DE LA PRIMA DE NAVIDAD.** *Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho al reconocimiento y pago de una prima de Navidad.*

*Respecto de quienes por disposición legal o convencional no tengan establecido otra cosa, esta prima será equivalente a un mes del salario que corresponda al cargo desempeñado en treinta de noviembre de cada año. La prima se pagará en la primera quincena del mes de diciembre.*

*Cuando el empleado público o trabajador oficial no hubiere servido durante todo el año civil, tendrá derecho a la mencionada prima de navidad en proporción al tiempo laborado, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicios, que se liquidará y pagará con base en el último salario devengado, o en el último promedio mensual, si fuere variable”.* (Negrita y subrayado fuera del texto).

Por su parte, el Decreto 330 de 2018<sup>7</sup> modificó lo establecido en la norma citada, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 17. PRIMA DE NAVIDAD.** *Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho al reconocimiento y pago de una prima de navidad.*

*Respecto de quienes por disposición legal o convencional no tengan establecido otra cosa, esta prima será equivalente a un mes del salario que corresponda al cargo desempeñado en treinta de noviembre de cada año. La prima se pagará en la primera quincena del mes de diciembre.*

*Cuando el empleado público o trabajador oficial no hubiere servido durante todo el año civil, tendrá derecho a la mencionada prima de navidad en **proporción** al tiempo laborado, que se liquidará y pagará con base en el último salario devengado, o en el último promedio mensual, si fuere variable.* (...)

Por consecuencia, lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 330 de 2018 sobre la Prima de navidad, es aplicable en los mismos términos, tanto para los empleados del nivel nacional, como para los del nivel territorial.

De conformidad con los términos de la disposición citada, se modifica la forma de liquidar la prima de navidad, en el sentido que, en caso que el empleado no haya laborado todo el año civil, tendrá derecho a su reconocimiento en forma proporcional al tiempo laborado, en otras palabras, ya no se reconoce en virtud a la doceava del mes completo laborado, consagrada en el artículo 32 del Decreto 1045 de 1978.

Es decir, a efectos de reconocer la prima de navidad, si el empleado no laboró el año completo, es viable el pago proporcional de los días efectivamente laborados durante el respectivo período. Así las cosas, para el empleado que no laboró durante todo el año civil, la entidad deberá reconocerle y pagarle la prima de navidad en forma proporcional al tiempo efectivamente laborado.

#### **Reconocimiento y pago proporcional de las vacaciones, prima de vacaciones y bonificación por recreación:**

Con respecto a la no solución de continuidad en el tema de Vacaciones, es necesario precisar que el artículo 1 de la Ley 995 de 2005 incorporó al sistema laboral administrativo el pago proporcional de las vacaciones, así:

*“Del reconocimiento de vacaciones en caso de retiro del servicio o terminación del contrato de trabajo. Los empleados públicos, trabajadores oficiales y trabajadores del sector privado que cesen en sus funciones o hayan terminado sus contratos de trabajo, sin que hubieren causado las vacaciones por año cumplido, tendrán derecho a que estas se les reconozcan y compensen en dinero proporcionalmente por el tiempo efectivamente trabajado.” (Subrayado fuera de texto).*

A su vez, el Artículo 1 del Decreto 404 de 2006 señala:

*“Los empleados públicos y trabajadores oficiales vinculados a las entidades públicas del orden nacional y territorial, que se retiren del servicio sin haber cumplido el año de labor, tendrán derecho a que se les reconozca en dinero y en forma proporcional al tiempo efectivamente laborado las vacaciones, la prima de vacaciones y la bonificación por recreación.”(Subrayado fuera de texto).*

A manera de conclusión y de conformidad con las disposiciones citadas, con el fin de atender las inquietudes planteadas, en criterio de esta Dirección Jurídica, la entidad debe adelantar la liquidación de sus prestaciones sociales, entre ellas la prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones y bonificación por servicios prestados de forma proporcional al tiempo efectivamente laborado en la entidad.

Finalmente, 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](http://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,

**JOSE FERNANDO CEBALLOS ARROYAVE**

**Asesor con Funciones de la Dirección Jurídica**

Proyecto: Jorge Rojas

12602.8.4

#### **NOTAS DE PIE DE PÁGINA**

1. Constitución Política, Art. 113: "Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. / Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

2. Cfr. Sentencias C-497-95, C-178-97, C-220-97, C-312-97, C-489-97, C-383-99, C-401-01, C-560-01, C-775-01, C-832-02, C-803-03, C-1176-04,

3. Cfr. entre otras, sentencias C-189 de 1998 M.P., Alejandro Martínez Caballero; C-167 de 1995 M.P., Fabio Morón Díaz; C-373 de 1997 Fabio Morón Díaz.

4. Sentencia C-310 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; en igual sentido, las sentencias C-401-01, C-402-01, C-803-03, C-1176-04, entre otras.

5. Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

*6. por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.*

*7. Por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones.*

***Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.***