



Función Pública

Sentencia 2013-90132 de 2019 Consejo de Estado

ESCALAS DE REMUNERACIÓN DE LOS EMPLEOS TERRITORIALES / DOCENTES VINCULADOS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE ORDEN NACIONAL / DOCENTES VINCULADOS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN TERRITORIAL / FACULTAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA ESTABLECER A CONCEPTOS SALARIALES, ESCALAS DE REMUNERACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS DE EMPLEOS Y PRESTACIONES SOCIALES

[P]or expreso mandato constitucional y a partir de la vigencia del Acto Legislativo 1 de 1968, es el Congreso de la República el que está facultado para establecer en Colombia conceptos salariales, escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y prestaciones sociales, en ejercicio de una competencia compartida con el gobierno y, en lo pertinente a las escalas de remuneración de los empleos territoriales, a las asambleas departamentales y los concejos municipales. [...] [L]a Constitución Política de 1991, en el Artículo 150 numeral 19 literal e), facultó al Congreso de la República para expedir las leyes y a través de ellas señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el régimen prestacional de los servidores públicos. [...] [E]n materia salarial y prestacional que rigen a los docentes vinculados a las universidades públicas de orden nacional, y el segundo, a los vinculados a universidades públicas del orden territorial. [...] [E]s el Gobierno Nacional el competente para establecer el régimen prestacional aplicable al personal administrativo y docente que labora en dichas entidades. [...] De todo lo anterior se infiere que, a partir de la Constitución Política de 1968, ni las entidades territoriales ni las universidades públicas pueden válidamente expedir actos estableciendo el régimen salarial y prestacional de sus docentes y empleados administrativos con fundamento en normas o acuerdos internos o extralegales, porque carecen de facultades para el efecto. [...] [E]s evidente que desde la regulación prevista en la Constitución Política con la reforma de 1968, se estableció que las escalas de remuneración debían ser establecidas por el Congreso en el orden nacional, por las Asambleas en el departamental y por los Concejos en el local, y los emolumentos respectivos serían fijados por el Presidente de la República y el Gobernador, respectivamente, razón por la cual el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación al actor, que se habían reconocido desde 1970 con los acuerdos 05 de dicho año y 03 de 1975 por el Consejo Superior Universitario, resultan contrarios a las previsiones constitucionales sobre reserva de competencias entre el legislador y el gobierno para establecer regulaciones sobre salarios y prestaciones sociales.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., marzo siete (07) de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 08001-23-33-000-2013-90132-01(4006-14)

Actor: WILFRIDO ENRIQUE GERLEIN CANTILLO

Demandado: UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO – CPACA - FACTORES SALARIALES

La Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación contra la sentencia de 30 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico dentro del proceso de la referencia.

I. DEMANDA¹

1.1.- PRETENSIONES

Por intermedio de apoderado, el señor WILFRIDO ENRIQUE GERLEIN CANTILLO, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con la que solicitó:

- Que se declare la nulidad de la decisión sin número y sin fecha, notificada al demandante el 4 de octubre de 2012, proferida por la rectora de la Universidad del Atlántico, con la cual negó la solicitud de reintegro de los valores y excluyó de su salario la prima de antigüedad y la bonificación por compensación, así como de las directivas contenidas en los actos administrativos R-388-06 de agosto 30 de 2006 y VAYS-0449-06 de agosto 31 de 2006, con los que la rectora ordenó excluir tales factores de la remuneración mensual de los docentes de dicha

Institución.

2. Que se declare que el señor Gerlein Cantillo tiene derecho al reconocimiento y pago de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación desde el 1 de septiembre de 2006, fecha de su exclusión, hasta que se produzca el pago, y que tales conceptos constituyen factores salariales para efectos de la liquidación de cesantías y demás conceptos devengados en la universidad, sin solución de continuidad para efectos de reconocimiento de prestaciones sociales.

Como consecuencia de las declaraciones precedentes, solicitó que la demandada sea condenada a reconocer y pagar:

i) la prima de antigüedad y la bonificación por compensación desde el 1 de septiembre de 2006, fecha de su exclusión, hasta que se produzca el pago, debidamente ajustada conforme con el IPC o la indexación correspondiente; ii) el valor de los intereses moratorios equivalentes al DTF sobre el valor de la condena; iii) la reliquidación de la prima de servicios, prima de navidad, cesantías e intereses sobre cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, aportes a la seguridad social y pensión, incluyendo los factores salariales anteriores, con la respectiva indexación, desde el 1 de septiembre de 2006, fecha de su exclusión, hasta que se produzca el pago; iv) los intereses moratorios a la tasa comercial sobre la liquidación de la condena, vencido el término de 10 meses, de conformidad con lo previsto por el Artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, y v) las costas procesales.

1.2.- HECHOS

Como hechos, sostuvo que se encuentra vinculado como docente a la universidad desde el 25 de marzo de 1975 hasta la fecha y que, con base en lo dispuesto por los Acuerdos 05 de septiembre de 1970 y 003 de 1975, emanados del Consejo Superior Universitario, venía recibiendo la prima de antigüedad; y que, con fundamento en lo pactado en el acuerdo celebrado entre la universidad y los representantes de las asociaciones sindicales docentes, desde enero de 1998 se les venía pagando la bonificación por compensación de que trata el Decreto 1758 de 1977, las cuales fueron excluidas de su remuneración con los actos acusados.

1.3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Luego de invocar lo dispuesto en los Artículos 1, 2, 6, 13, 29 y 229 de la Constitución Política, 42 de la Ley 550 de 1999, 24 de la Ley 909 de 2004, 5 y 41 del Decreto 3135 de 1968, 1 a 5 del Decreto 1848 de 1968, 47 y 49 del Decreto 1042 de 1978, 2 del Decreto 55 de 1994, 5 del Decreto 919 de 2002 y el contenido del acta de acuerdo suscrito por el gobierno con las centrales obreras, de 18 de diciembre de 1997, y una jurisprudencia nacional sobre la materia², presentó los siguientes conceptos de violación:

1. La expedición irregular de los actos demandados, porque fueron proferidos contrariando principios y disposiciones constitucionales y legales, no fueron motivados con razones de hecho y de derecho de lo decidido, y no mencionaron los recursos que procedían contra ellos.
2. La falsa motivación, porque las razones legales ofrecidas por la universidad no corresponden con la realidad fáctica y legal, propia del régimen propio de la autonomía universitaria que ostenta la Universidad del Atlántico.
3. La violación del debido proceso, pues consideró que para la revocación de los actos de reconocimiento de los factores demandados como componentes de salario, no se surtió el trámite legal previo ni se acudió en demanda ante lo contencioso administrativo para obtener su anulación.
4. La violación del derecho de defensa, pues los actos demandados no le permitieron aducir razones en favor de sus derechos lesionados.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA³

Por medio de apoderado, la Universidad del Atlántico contestó la demanda solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda, para lo cual expuso como razones de defensa la inexistencia de acto administrativo o ley que establezca los derechos demandados en favor de los servidores públicos de las universidades estatales, y la inaplicabilidad de la convención colectiva de trabajo al demandante, el no requerimiento del consentimiento expreso de los trabajadores para aplicar la ley a una situación administrativa interna que no se refiere a derechos del demandante y el carácter de empleados públicos que ostentan los servidores de la universidad, que les hace inaplicables las normas invocadas. Propuso como excepciones i) la de inconstitucionalidad de los actos revocados con los cuales se habían reconocido la prima de antigüedad y la bonificación por compensación, ii) la de decaimiento de los actos administrativos que contemplaban los derechos demandados, iii) la inexistencia del derecho demandado, iv) la prescripción de derechos, y v) la derogatoria de los acuerdos 05 de 1970 y 003 de 1975 por el acuerdo 001 de 1997.

FIJACIÓN DEL LITIGIO

Consta en el soporte magnético que obra en el expediente que al minuto 14:38 del desarrollo de la audiencia inicial, el magistrado ponente fijó el litigio, literalmente, en la siguiente forma⁴:

“En el presente asunto la discordancia radica en que el demandante alega en la demanda que se le debe reintegrar a su salario mensual las primas de antigüedad y la bonificación por compensación que les fueron excluidas en el acto administrativo R-388-06 de 2006, proferido por la Universidad del Atlántico”.

Las partes manifestaron su acuerdo, quedando así definido el objeto de la actividad probatoria en el proceso.

LA SENTENCIA APELADA⁵

Con la sentencia de 30 abril de 2014, el Tribunal Administrativo del Atlántico desestimó parcialmente las excepciones, declaró la nulidad de los actos acusados, condenó a la demandada al pago de la prima de antigüedad y de la bonificación por compensación a partir del 8 de septiembre de 2009 con sus respectivos ajustes y los de sus prestaciones sociales, y declaró la prescripción extintiva de los derechos causados con anterioridad al 7 de septiembre de 2009.

La sentencia consideró que la prima de antigüedad se venía pagando en la Universidad con fundamento en lo previsto por el Decreto 1042 de 1978, en tanto que la bonificación por compensación lo fue con base en lo previsto por el Decreto 1758 de 1997.

Agregó que con posterioridad a la vigencia de tales disposiciones, fue expedido el Decreto 1919 de 2002, que hizo extensivos tales conceptos de remuneración a los empleados de las Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel territorial.

Igualmente, que en virtud del acuerdo celebrado el 18 de febrero de 1997 (Sic) entre el gobierno y los representantes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos, se creó la bonificación por compensación para los docentes universitarios equivalente a la diferencia entre el aumento efectuado para 1997 y para 1998, por lo que tal bonificación debe considerarse autorizada por el gobierno.

LA APELACIÓN⁶

Inconforme con la decisión anterior, la Universidad del Atlántico, como parte demandada, interpuso oportunamente recurso de apelación, con el cual presentó los siguientes argumentos:

El reconocimiento de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación al demandante como empleado público universitario constituye una defraudación al erario por no existir norma jurídica que las consagre. Por otra parte, yerra al estimar que el oficio R-388-06 sea un acto administrativo que excluyó los conceptos salariales de la nómina, sin dar razones jurídicas en respaldo de su afirmación, que por esa razón constituye una premisa inexistente. En efecto, el mencionado oficio es simplemente una instrucción para la adecuada aplicación de la ley que no requería previo traslado al actor, que no contiene una declaración de voluntad para crear, modificar o extinguir derechos.

Igualmente, la sentencia ignoró las facultades directamente constitucionales que invocó la demandada para revocar los actos que habían reconocido tales conceptos, y argumentó que dicha revocación procedía sin el consentimiento del demandante al ser abiertamente ilegal.

Además de lo anterior, el fallo desconoció que, según prevé el Artículo 77 de la Ley 30 de 1992, la universidad no es competente para establecer derechos laborales de los docentes universitarios pues, con la derogatoria de los acuerdos que las establecieron por la Ley 30 de 1992 y el Acuerdo 001 de enero 30 de 1997, el fundamento invocado desapareció. De allí que tampoco es válida la afirmación del demandante en el sentido de tener derechos adquiridos derivados de unas normas inexistentes.

Agregó que tampoco es correcta la afirmación de la sentencia al estimar que el principio de integración normativa derivado del Artículo 1 del Decreto 1919 de 2002 permite asimilar a los servidores de la Universidad del Atlántico con los servidores públicos nacionales, porque en dicho decreto se estableció un régimen prestacional y no salarial, que no tiene nada qué ver con las regulaciones establecidas por él. Por esta razón, procede afirmar, igualmente, que el oficio R-388-06, al no ser un acto constitutivo de un derecho para el demandante, tampoco exigía cumplimiento de requisito alguno para su revocación, no quedando incurso la universidad en la violación de lo previsto en el Artículo 73 del CCA.

Sostiene así mismo la apelante, que la sentencia recurrida olvidó aplicar la excepción de inconstitucionalidad de los acuerdos 03 y 05 de 1970, abiertamente violatorios de lo dispuesto por el Artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política y 77 de la Ley 30 de 1992 y 10 de la Ley 4 de 1992, de los que se infiere que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4 de 1992 y las demás normas que la reglamentan y adicionan que, como bloque de constitucionalidad, derogó lo previsto en el Acuerdo 05 de 1970 en cuanto a la creación de la prima de antigüedad.

Siendo la facultad de regulación privativa del legislador, adujo la demandada que el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico carecía de competencia para expedir los acuerdos demandados, según lo previsto por el Decreto 0277 de 1958.

A lo anterior se suma que el Decreto 2285 de 1968, invocado por la sentencia recurrida para reconocer los derechos demandados se dictó con fundamento en las facultades conferidas por la Ley 65 de 1967 para proveer sobre aspectos salariales y prestacionales exclusivamente de las entidades nacionales y no territoriales.

Concluyó la entidad apelante afirmando que el señor Gerlein Cantillo no se acogió al régimen salarial y prestacional contemplado en los decretos 1444 de 1992 y 26 de 1993, por lo que no es beneficiario de los derechos emanados de los mismos.

CONSIDERACIONES

Procede entonces resolver si el demandante, como docente de la Universidad del Atlántico, tiene derecho a que se le reconozca y pague el reajuste salarial solicitado con la inclusión de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación en la base del cálculo respectivo, con referencia a los hechos aceptados por las partes y de conformidad con el objeto definido con la fijación del litigio, así como con las razones que

sustentan el recurso de apelación.

Tomando en cuenta que las excepciones propuestas por la demandada constituyen, en realidad, razones de defensa, salvo la prescripción extintiva, la Sala las estimará como tales al consignar las consideraciones de fondo del presente fallo.

Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso

Wilfrido Enrique Gerlein Cantillo ingresó al servicio de la Universidad del Atlántico el 25 de marzo de 1975, siendo nombrado con la Resolución 060 de marzo 13 de 1975 emanada del Consejo Superior Universitario. Estando vinculado, el 7 de septiembre de 2012, solicitó a la universidad el reconocimiento de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación que le fueron negadas por la rectoría con la directiva R-388 de octubre 3 de 2012, notificada al día siguiente y contra la cual no se informó sobre procedencia de recurso gubernativo alguno, considerando que de conformidad con lo previsto por el Artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política, el Artículo 10 de la Ley 4 de 1992 y la Ley 30 de 1992, el reconocimiento de conceptos salariales y prestacionales a los servidores públicos constituye una competencia exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno, razón por la cual ninguna instancia diferente, incluida la universidad, pueden válidamente efectuarlo como lo solicitó el señor Gerlein Cantillo⁷.

Las pruebas en el expediente evidencian que con el Artículo 1 del Acuerdo 03 de julio 8 de 1975, el Consejo Superior Universitario modificó lo dispuesto por el Artículo 34 literal b) del Acuerdo 05 de septiembre 15 de 1970, estableciendo para el personal docente de la institución la que llamó prima de antigüedad, en el siguiente sentido⁸:

«ARTÍCULO 1. El Artículo 34 del Acuerdo # 5 de 1970 quedará así:

ART: 34. Establécense las siguientes bonificaciones para el personal docente de carrera:

(...)

b) Prima de antigüedad: Equivalente al 5% del salario base de la respectiva categoría por cada año de servicio en cada categoría.- Esta prima no podrá ser superior al 30% (...).».

Por otra parte, en el acuerdo celebrado entre el gobierno y las centrales de trabajadores docentes el 18 de diciembre de 1997⁹, se convino:

«EL GOBIERNO NACIONAL CREARÁ UNA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN CON CARÁCTER PERMANENTE LA CUAL CONSTITUIRÁ FACTOR SALARIAL PARA EFECTOS DE DETERMINAR LAS PRIMAS DE NAVIDAD, VACACIONES, SERVICIOS, AUXILIO DE CESANTÍA, PENSIONES DE VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES, PARA LOS SERVIDORES DEL ORDEN NACIONAL».

Según lo afirma la demanda¹⁰, dicha bonificación se comenzó a pagar a los servidores docentes de la Universidad del Atlántico en enero de 1998, en cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo antes referido.

Según lo anterior, la prima de antigüedad fue creada a partir del 3 de julio de 1975 por el Consejo Superior Universitario, en tanto que la bonificación por compensación tuvo origen en el acuerdo entre la universidad y los representantes de los sindicatos docentes a partir del 18 de diciembre de 1997, con fundamento en el cual se comenzó a pagar a partir de enero de 1998.

La competencia constitucional para establecer regímenes salariales y prestacionales

Esta Corporación ha sostenido que, a partir de la vigencia de la reforma constitucional de 1968 en Colombia, la competencia para establecer conceptos salariales y regímenes de prestaciones sociales es exclusiva del legislador, en tanto que aquella consistente en la fijación de las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos en departamentos y municipios se adscribió a las asambleas y concejos, respectivamente.

En efecto, así puede apreciarse:

«La Constitución de 1886 en el Artículo 76 numerales 3º y 7º dispuso:

“Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

(...)

3. Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales

(...)

7. Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones;

(...)”

Por su parte, el Artículo 187 *ibídem*, reprodujo la anterior disposición, así: “Las Asambleas Departamentales, además de sus atribuciones propias, podrán ejercer otras funciones por autorización del Congreso.”

Posteriormente, se profirió el Acto Legislativo núm. 3 de 1910, que modificó la Constitución, en el que se estableció expresamente que las Asambleas podían fijar “...el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sus sueldos”, facultad que fue ratificada por la Ley 4ª de 1913 y reiterada a través del Acto Legislativo 1º de 1945.

Posteriormente, el Acto Legislativo núm. 1º de 1968 indicó que las escalas de remuneración debían ser establecidas por el Congreso en el orden nacional, por las Asambleas en el Departamental y por los Concejos en el local, y los emolumentos, serían fijados por el Presidente de la República y el Gobernador, respectivamente. Además modificó el Artículo 76 de la Constitución Política, y señaló en el numeral 9º, que el régimen prestacional de los empleados del orden nacional, fuera de competencia única y exclusiva del Congreso. (Subraya la Sala).

Como se observa, con la expedición del Acto Legislativo señalado, ocurrió una modificación en las competencias para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos, sin embargo, en el sector territorial las asambleas conservaron la competencia de fijar “las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos”.

En este orden de ideas, se concluye que el empleado vinculado después del año 1968, debe someterse a las regulaciones que señale el competente para fijar salarios o los factores que lo conforman, que en este caso es el previsto por el legislador, sin embargo, y en consideración a que la Ordenanza 023 fue expedida en el año 1959, debe atenderse el contexto normativo para aquella época. (Subraya la Sala).

En efecto, la Corte Constitucional señaló: “[...] la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. [...]”¹¹

Así las cosas, cuando la Asamblea de Boyacá expidió la Ordenanza núm. 23 de 1959 (f. 72 a 74), en la que reconoció a favor de los maestros el derecho a recibir el 20% de aumento sobre el sueldo básico devengado, siempre que hubieran trabajado 20 años y no tuvieran edad de pensión, gozaba de plenas facultades en los términos de la Constitución de 1886 y sus actos modificatorios, para regular el régimen salarial y prestacional de los empleados territoriales.¹² ».

No obstante que el texto precedente se refiere a las competencias constitucionales de las corporaciones territoriales de elección popular, el concepto es aplicable a cualquiera otra autoridad distinta del legislador pues, no sería hermenéuticamente correcto entender que si se tratare de una diferente, la regulación superior no sería aplicable.

Por consiguiente, por expreso mandato constitucional y a partir de la vigencia del Acto Legislativo 1 de 1968, es el Congreso de la República el que está facultado para establecer en Colombia conceptos salariales, escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y prestaciones sociales, en ejercicio de una competencia compartida con el gobierno y, en lo pertinente a las escalas de remuneración de los empleos territoriales, a las asambleas departamentales y los concejos municipales.

En el presente caso, ocurre lo mismo con la bonificación por compensación, toda vez que, si le fue reconocida con ocasión del acuerdo suscrito entre las asociaciones sindicales docentes y la Universidad del Atlántico a partir del 18 de diciembre de 1997, ya en vigencia de la Constitución Política de 1991 y las leyes que la desarrollaron en estos aspectos, pues para su creación carecían de competencia.

Efectivamente, la Constitución Política de 1991, en el Artículo 150 numeral 19 literal e), facultó al Congreso de la República para expedir las leyes y a través de ellas señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el régimen prestacional de los servidores públicos. Igualmente, de acuerdo con el Artículo 48 *ibídem*, la seguridad social a la cual pertenece la materia pensional, es un servicio público que se presta con sujeción a los principios allí enunciados, en los términos que establezca la ley.

A su vez la Ley 4ª de 1992, prevé en los Artículos 1º y 2º que:

«El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;

[...]

Artículo 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el Artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;

c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;

[...]»

En su Artículo 10 determina que:

«Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.»

De otro lado, la Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, en el Artículo 77 dispone:

«El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4ª de 1992, los decretos reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan.»

Ahora bien, con base en las facultades otorgadas por la Ley 4ª de 1992, se expidieron los Decretos 1444 de 1992 y 55 de 1994; el primero de ellos, contiene disposiciones en materia salarial y prestacional que rigen a los docentes vinculados a las universidades públicas de orden nacional, y el segundo, a los vinculados a universidades públicas del orden territorial.

Debe tenerse en cuenta, en consecuencia, que es el Gobierno Nacional el competente para establecer el régimen prestacional aplicable al personal administrativo y docente que labora en dichas entidades, tal y como lo analizó la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, así:

«[...] 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 administrativo de las universidades oficiales. [...]»¹³. (Subraya la Sala).

De todo lo anterior se infiere que, a partir de la Constitución Política de 1968, ni las entidades territoriales ni las universidades públicas pueden válidamente expedir actos estableciendo el régimen salarial y prestacional de sus docentes y empleados administrativos con fundamento en normas o acuerdos internos o extralegales, porque carecen de facultades para el efecto.

Conclusión:

No se accederá a la nulidad de los actos demandados y al reconocimiento de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación que se solicitan, puesto que en el presente caso es evidente que desde la regulación prevista en la Constitución Política con la reforma de 1968, se estableció que las escalas de remuneración debían ser establecidas por el Congreso en el orden nacional, por las Asambleas en el departamental y por los Concejos en el local, y los emolumentos respectivos serían fijados por el Presidente de la República y el Gobernador, respectivamente, razón por la cual el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación al actor, que se habían reconocido desde 1970 con los acuerdos 05 de dicho año y 03 de 1975 por el Consejo Superior Universitario, resultan contrarios a las previsiones constitucionales sobre reserva de competencias entre el legislador y el gobierno para establecer regulaciones sobre salarios y prestaciones sociales.

De lo anterior deviene que asiste razón a la Universidad del Atlántico, al sostener la inconstitucionalidad del reconocimiento y pago de la prima de antigüedad y la bonificación por compensación sin regulación legal y reglamentaria por parte del gobierno, como lo ordenaba expresamente la Constitución Política desde 1968.

Por el contrario, la orden emitida para cesar los pagos correspondientes, por parte de la rectoría de la Universidad del Atlántico, contenida en los actos demandados, resulta acorde con las previsiones constitucionales y jurisprudenciales antes consignadas, razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda del señor Wilfrido Enrique Gerlein Cantillo.

En consecuencia, la sentencia apelada será revocada y, adicionalmente, se declarará la excepción de inconstitucionalidad respecto del literal b) del Artículo 34 del Acuerdo 05 de 1970, modificado por el Artículo 1 del Acuerdo 003 de 1975, emanados del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, disponiendo su inaplicabilidad al presente caso, conforme se dispone en el Artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Condena en costas

De conformidad con lo previsto en el numeral 4 del Artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, habrá condena en costas cuando aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. Teniendo en cuenta que en este proceso se desestimaron las pretensiones de la demanda, la parte demandante será condenada al pago de las costas comprobadas de las dos instancias.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Revocar en su integridad la sentencia de 30 de abril de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por las razones expuestas en esta providencia y, en su lugar, negar las súplicas de la demanda.

SEGUNDO: Declarar la excepción de inconstitucionalidad respecto del literal b) del Artículo 34 del Acuerdo 05 de 1970, modificado por el Artículo 1 del Acuerdo 003 de 1975, emanados del Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, disponiendo su inaplicabilidad al presente caso, conforme se dispone en el Artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandante.

CUARTO: Dese cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en los Artículos 187 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 1 a 16.
2. Del Consejo de Estado, de 25 de marzo de 1992, expediente 4351, y de la Corte Constitucional, C-813 de 2001.
3. Folios 144 a 166.
4. Folio 214.
5. Folios 262 a 282.
6. Folios 290 a 307.
7. Folios 23 y 32.
8. Folios 57 y 74.
9. Folio 84.
10. Folio 2.
11. C-014 del 21 de enero de 1993. MP Ciro Angarita Barón.

12. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., marzo tres (03) de dos mil dieciséis (2016). SE 018. Radicado: 150012331000200403001 01 (1027-2008)».

13. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia de 15 de abril de 1998, Radicado: 1076, Consejero Ponente Augusto Trejos Jaramillo.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 06:57:24