



Concepto Sala de Consulta C.E. 593 de 1994 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 593 abril 15 de 1994. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente doctor Javier Henao Hidrón. Tema: consulta sobre la vigencia del régimen prestacional establecido por la Junta Directiva de la Empresa de Energía de Bogotá para los empleados de la entidad, dice:

1. Naturaleza jurídica de la Empresa de Energía de Bogotá. Con fundamento en el nuevo Estatuto Especial para Bogotá, su Empresa de Energía ha tenido que transformarse de establecimiento público en empresa industrial y comercial del Estado del orden distrital (Decreto-Ley 1421 de 1993, art.164).

Sin embargo, según el inciso segundo, ibídem, la Empresa de Energía de Bogotá "continuará siendo titular de todos los derechos y responsable de todas las obligaciones que tenía antes de su transformación".

2. Posición de la Sala respecto de prestaciones sociales de los empleados de las entidades descentralizadas. En anteriores oportunidades, la Sala conceptuó sobre el régimen jurídico relacionado con las prestaciones sociales de los empleados de las entidades territoriales y de sus descentralizadas. Así, en concepto de 8 de octubre de 1992, precisamente a propósito del estudio sobre el régimen pensional aplicable a los empleados de la Empresa de Energía de Bogotá, la Sala sostuvo:

Durante la vigencia de la Constitución de 1886 y con mayor precisión a partir de la expedición del acto Legislativo número 1 de 1968, artículo 11, correspondía al Congreso de la República la atribución de determinar la estructura de la administración nacional y fijar las escalas de remuneración a las distintas categorías de empleo, así como el régimen de sus prestaciones sociales (Ibídem, art. 76, ordinal 9).

La nueva Constitución promulgada el 7 de julio de 1991 atribuye igualmente al Congreso de la República, la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y agrega de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. También es función del órgano Legislativo del Estado, la regulación del régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales.

En cuanto al ejercicio de las funciones concernientes al régimen de prestaciones sociales de los empleados y trabajadores del sector público, dispone la Carta Política que son indelegables en las corporaciones públicas territoriales (Asambleas departamentales y Concejos municipales) y, más aún, que éstas no podrán arrogárselas (artículo 150, numeral 9, letras e) y f).

(...)

Ello explica que el Consejo de Estado haya incorporado de tiempo atrás a su jurisprudencia el principio según el cual "el régimen de las prestaciones sociales, tanto las nacionales como las concernientes a las entidades territoriales, es de orden legal" (Sección Segunda, sentencia de 17 de noviembre de 1982, Radicación 457).

Consecuente con sus planteamientos, la Sala concluyó afirmando que el régimen de las prestaciones sociales de los empleados municipales y distritales debe ser establecido por la Ley, y agregó que este régimen se encuentra consagrado en disposiciones legales y reglamentarias dictadas por el Congreso y por el Gobierno, respectivamente, tales como la Ley 6a. de 1945, los Decretos 1600 y 2767 del mismo año, las Leyes 65 de 1946, 24 y 72 de 1947, 48 de 1962, 5a. de 1969, 4a. de 1966, 33 de 1985 y 71 de 1988 y los Decretos Reglamentarios de dichas normas.

Más recientemente -como lo anota el consultante - la Ley 4a. de 1992, que en esta materia pertenece a la clase de las Leyes marco, dispuso en su artículo 12 que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en ella. Pero con la expresa advertencia de no desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los servidores del Estado. De este modo, le corresponde al Gobierno expedir los Decretos respectivos que regulen la materia; mientras tanto, seguirán vigentes las disposiciones legales que venían siendo aplicadas en las entidades territoriales.

En la ya mencionada consulta, además, la Sala consideró que la Resolución 015 de 1987, proferida por la Junta Directiva de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, había sido expedida en forma irregular por cuanto invadió la órbita de competencia del Congreso, mediante el establecimiento de prestaciones sociales extralegales para los empleados de esa entidad. Empero, expresó su criterio, fundamentado en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984), en el sentido de que la mencionada Resolución es obligatoria mientras no sea anulada o suspendida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. Las resoluciones sobre prestaciones sociales expedidas por la Junta Directiva de la E.E.B. Sus efectos jurídicos y el procedimiento de impugnación. Como se afirma por el consultante, las prestaciones sociales establecidas por la Junta Directiva de la Empresa de Energía de Bogotá en las Resoluciones 015 de 1987 y 46 de 1989, han venido siendo pagadas por la empresa a su personal de empleados públicos.

Ciertamente, a pesar de los vicios que afectan los referidos actos administrativos, ellos constituyeron unos derechos en favor de los empleados que no pueden ser desconocidos por la Junta Directiva, so pena de infringirse el precepto contenido en el artículo 53, inciso final, de la Constitución, que prohíbe menoscabar los derechos de los trabajadores. Pero como dichos actos fueron expedidos con violación de la Constitución y de la Ley, pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por cualquier persona, e inclusive por la propia administración mediante el llamado recurso de lesividad, de origen español, que acogió el legislador colombiano en el Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984). En su artículo 149 se dispone que las entidades públicas están facultadas para obrar como demandantes en los procesos contencioso administrativos, pudiendo inclusive demandar sus propios actos cuando consideren que están viciados de nulidad; para tales efectos, ellas podrán "incoar todas las acciones previstas en este Código si las circunstancias lo ameritan".

La acción para solicitar la nulidad de los actos administrativos, que se denomina precisamente de nulidad, está prevista en el artículo 84 del citado Código. Y según el mismo, "procederá no sólo cuando dichos actos infrinjan las normas a las que debían estar sujetos, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera".

En mérito de lo expuesto, la Sala responde:

1. La Empresa de Energía de Bogotá debe seguir aplicando las Resoluciones 015 de 1987 y 046 de 1989, mientras no sean suspendidas provisionalmente o anuladas definitivamente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Tales resoluciones, que constituyen sendos actos administrativos, son obligatorias porque no han perdido su fuerza jurídica y su obligatoriedad mediante la correspondiente decisión judicial, según lo ordena el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, ni tampoco han sido reformadas o reemplazadas por actos del Gobierno dictados con fundamento en la Ley 4 de 1992.

2. La Junta Directiva de la Empresa de Energía de Bogotá no puede suprimir, por carecer de competencia, las prestaciones establecidas en las Resoluciones 015 de 1987 y 046 de 1987. Además, de hacerlo estaría contrariando la prohibición de desmejorar a los trabajadores, al menoscabar sus derechos previstos en normas anteriores, al tenor del artículo 53, inciso final, de la Constitución.

La competencia es del Gobierno Nacional con base en la Ley marco (Ley 4a. de 1992, dictada en desarrollo del artículo 150, numeral 19, letra e), de la Constitución.

3. Cualquier persona, natural o jurídica, incluida la Empresa de Energía de Bogotá está legalmente facultada para demandar los actos administrativos en general.

La mencionada empresa dispone de titularidad para demandar sus propios actos administrativos que señalan el régimen prestacional de sus empleados, con sujeción a los artículos 84 y 149 del Código Contencioso Administrativo y con la finalidad de que la jurisdicción respectiva decida sobre la constitucionalidad y legalidad de los mismos.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:29:51