



Función Pública

Concepto 40921 de 2014 Departamento Administrativo de la Función Pública

20146000040921

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20146000040921

Fecha: 21/03/2014 04:14:10 p.m.

Bogotá D. C.,

Ref.: REMUNERACIÓN. Prima técnica en entes autónomos universitarios. Rad. 2014206004169- del 11 de marzo de 2014

En atención al oficio de la referencia, me permito informarle lo siguiente:

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. No obstante, no se encuentra norma que le permita crear elementos salariales.

El artículo 65 de la Ley 30 establece como funciones del Consejo Superior Universitario, las siguientes:

"(...)

- a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.
- b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.
- c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.
- d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.
- e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.
- f) Aprobar el presupuesto de la institución.
- g) Darse su propio reglamento.
- h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

PARÁGRAFO. En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector."

A su vez, el artículo 79 de la misma Ley establece que el estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen

disciplinario del personal administrativo.

Como puede observarse, el Consejo Superior Universitario no tiene facultad expresa en la Ley para determinar el régimen salarial de los empleados públicos administrativos vinculados a las Universidades.

De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, corresponde al Gobierno Nacional, con sujeción a la Ley marco de salarios y prestaciones sociales (Ley 4ª de 1992), fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

El parágrafo del artículo décimo segundo de la Ley 4ª de 1992 establece: “el Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores (empleados públicos de las entidades territoriales) guardando equivalencias con cargos similares en el orden Nacional”.

De conformidad con lo señalado en el Decreto 173 de 2014, “Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes y administrativos de las Universidades Estatales u Oficiales”, los Rectores Universitarios están facultados para determinar los reajustes a las asignaciones básicas del personal de carácter administrativo de sus correspondientes plantas de personal vigentes a 31 de diciembre de 2013. Así lo señala el citado decreto:

“ARTICULO 5°. Los empleados públicos administrativos vinculados actualmente a las Universidades Estatales u Oficiales continuarán sujetos al régimen salarial que efectivamente se les reconoció y pagó hasta el 31 de diciembre de 2013. El régimen de prestaciones sociales será el aplicable a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

De conformidad con el [parágrafo primero](#) del artículo sexto de la Ley 4ª de 1992, facultase a los Rectores Universitarios para determinar los reajustes a las asignaciones básicas del personal de carácter administrativo de sus correspondientes plantas de personal vigentes a 31 de diciembre de 2013, de conformidad con el porcentaje fijado en el artículo primero del presente decreto.

Los Rectores Universitarios expedirán los correspondientes actos administrativos antes del 30 de junio de 2014 y deberán remitir copia de los mismos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo de la Función Pública dentro de los tres días siguientes a su expedición.”

La Corte Constitucional, en sentencia [C-053](#) de 1998, se pronunció sobre la competencia para determinar el régimen salarial de los empleados administrativos vinculados a los entes autónomos universitarios; apartes de la providencia expresan:

“Veamos: Las universidades públicas, como se ha dicho, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones gozan de esa condición y están sujetas a un régimen legal especial que en la actualidad está consagrado en la ley 30 de 1992; dada esa caracterización sus servidores son servidores públicos, que se dividen entre docentes empleados públicos, empleados administrativos y trabajadores oficiales, cuyos salarios y prestaciones sociales cubre el Estado a través del presupuesto nacional, específicamente de asignaciones para gastos de funcionamiento.

Es decir, que en principio, la intervención del legislador en materia de salarios y prestaciones sociales en las universidades oficiales, encuentra fundamento en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la C.P., que le atribuye al Congreso la responsabilidad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Esa facultad, que se ha entendido como la obligación del legislador de expedir normas “marco” que regulen ese importante aspecto, actualmente, como se anotó antes, se encuentra desarrollada en la ley 4ª. de 1992, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales.

Cabe preguntarse entonces, si en esa categoría de empleados públicos a los que se refiere la ley 4a. de 1992, cuyos régimen salarial y prestacional le corresponde fijar anualmente al gobierno nacional, con base en las previsiones y asignaciones que efectúe el legislador en la correspondiente ley anual de presupuesto, incluye a los servidores de las universidades públicas, entes universitarios, a las cuales son aplicables las disposiciones de la norma impugnada.

No obstante que el artículo 1 de la ley 4a. de 1992 establece que el Gobierno Nacional fijará, con base en las disposiciones de dicha norma, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, de la rama legislativa y de la judicial, así como de la fuerza pública y los organismos de control y fiscalización del orden nacional, es decir que no incluye expresamente a las universidades públicas, las cuales dado su carácter de órganos autónomos no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, ellas, CUALQUIERA SEA SU NIVEL, en la medida en que reciben del presupuesto nacional los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento, se encuentran sujetas a sus disposiciones. (Resaltado nuestro)

Pero el legislador fue aún más explícito al manifestar que en esa materia deberían someterse a la ley marco, y para el efecto estableció, en el artículo 77 de la ley 30 de 1992, que contiene el régimen especial diseñado para las mismas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 69 superior, lo siguiente:

“ARTÍCULO 77. 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.”

Es decir, que el legislador impuso, en el régimen especial que expidió para las universidades públicas, sin distinción alguna, un límite a su libertad de acción, a su autonomía, en materia salarial y prestacional, que hace que el régimen de sus docentes en esas materias le corresponda fijarlo al gobierno nacional, previas las asignaciones que en el rubro de gastos de funcionamiento para el efecto haga el legislador a través de la ley anual de presupuesto, y que por lo tanto a ellas les sea aplicable la restricción impuesta en la norma impugnada, la cual, además de no impedir ni obstruir el ejercicio de la autonomía de dichas instituciones, que pueden cumplir sus funciones y actividades sin que el mandato en cuestión las interfiera, contribuye a un manejo racional, armónico y equilibrado de dichos recursos por parte del Estado, y a la consolidación de una política macroeconómica que contribuya a un manejo racional y al saneamiento y optimización en el manejo de las finanzas públicas.

El reconocimiento de las universidades públicas como órganos autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, no las exime del cumplimiento de normas legales que sin afectar el núcleo esencial del principio de autonomía expida para ellas el legislador, y en el caso que se analiza, no sirve de argumento para excluirlas de un mandato de la ley anual de presupuesto, que en un aspecto específico, el salarial y prestacional, las articula a la estructura del Estado, con el objetivo de consolidar en esa materia una política macroeconómica coherente y equilibrada, sin menoscabar su capacidad de autodeterminación para el cumplimiento de sus objetivos esenciales.

De otra parte, como antes se mencionó, la norma impugnada hace parte de las disposiciones generales de la ley de presupuesto, las cuales definió el legislador como complementarias de la ley orgánica de presupuesto, y a ellas en la medida en que sus mandatos no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les es propia, están sometidas las universidades del Estado, las cuales, como se dijo, están sujetas en materia presupuestal a las normas del régimen especial que las rige, contenido actualmente en la ley 30 de 1992, “...y a aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía consagrada para las universidades del Estado.”¹ (resaltado fuera de texto)

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 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 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 administrado de las universidades oficiales". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De conformidad con los elementos normativos y jurisprudenciales expuestos, en concepto de esta Dirección, el régimen salarial de los empleados administrativos vinculados a las universidades, de cualquier nivel, debe ser fijado por el Gobierno Nacional; por consiguiente, los Consejos Superiores de los entes autónomos universitarios no tienen competencia para fijar el régimen salarial de los empleados administrativos, y por ende el otorgamiento de la Prima Técnica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON

Directora Jurídica

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

Mónica Herrera/CPHL

600.4.8.

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 16:36:58